



El cambio climático y la política de seguridad de la UE: un desafío pendiente

FRIDE

Richard Youngs
Investigador Senior en el
Carnegie Endowment for
International Peace

1



This research acknowledges the support of the FP7 large-scale integrated research project **GR:REEN - Global Re-ordering: Evolution through European Networks** European Commission Project Number: 266809

La Unión Europea (UE) se ha comprometido a mejorar su política de seguridad y a identificar mejor los desafíos para sus intereses estratégicos a largo plazo. La cumbre de seguridad de la UE celebrada en diciembre de 2013 le otorgó al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) el mandato de diseñar una nueva estrategia europea de seguridad. Cada vez más, el cambio climático forma parte de los debates sobre la seguridad europea y la UE ha sido una de las primeras organizaciones en identificar al cambio climático como un “multiplicador de amenazas”. Así, la Unión ha ido lanzando paulatinamente una importante serie de iniciativas políticas con el fin de incorporar cuestiones relacionadas con el clima en su política exterior y de seguridad.

Al mismo tiempo, se están produciendo cambios en las políticas europeas relativas al clima y la energía. En enero de 2014, la Comisión Europea publicó una propuesta con directrices para la política energética hasta 2030. Dichas directrices proponen establecer una sola meta obligatoria para reducir las emisiones de carbono en un 40 por ciento. De igual modo, la UE también está intentando lograr alcanzar un ambicioso acuerdo internacional post-Kioto en 2015.

En este contexto, es importante reflexionar sobre el vínculo entre estas dos líneas políticas, en otras palabras, las agendas de seguridad y del cambio climático. El resultado sería una agenda para la “seguridad climática”. Esta puede definirse como la amplia serie de acciones de política exterior dirigidas a abordar el impacto estratégico y político del cambio climático.

Muchos análisis examinan cómo el cambio climático podría agravar las amenazas geoestratégicas. El quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés), publicado a finales de marzo de 2014, hizo especial hincapié en el impacto del cambio climático sobre la seguridad. Si bien existen divergencias sobre la gravedad de ese impacto, hay un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de tomar en serio la “seguridad climática”. Muchos analistas prevén que el cambio climático podría conllevar una serie de consecuencias, como por ejemplo el aumento del conflicto o la fragilidad estatal, migraciones masivas, una mayor competición y luchas por los recursos, una tendencia hacia la introspección e incluso una militarización de las grandes potencias, el cierre del sistema mundial de comercio, y una gestión de riesgo más compleja en las

planificaciones estratégicas. Muchos creen que el cambio climático se convertirá en la mayor amenaza a la seguridad, mucho más que cualquier otra cuestión.

Este documento examina el récord de la UE a la hora de diseñar mejores políticas en materia de la seguridad climática y qué hay detrás del discurso de la UE y la plétora de documentos sobre este tema. El análisis arguye que la Unión ha avanzado mucho en este sentido y ya ha comenzado a abordar las ramificaciones más amplias para la seguridad del cambio climático, pero concluye que aún es necesario hacer mucho más para desarrollar una serie de instrumentos políticos eficaces que corresponda con la magnitud de las posibles amenazas en el futuro.

Con ese fin en mente, el análisis hace recomendaciones sobre lo que la UE podría y debería hacer para responder a, y prepararse para, un posible aumento de la inestabilidad geopolítica a causa del cambio climático. Una buena seguridad climática requiere de diversos componentes. Los ejércitos europeos deben usar su incipiente compromiso hacia el cambio climático como base para prepararse para las consecuencias geopolíticas más amplias: la “securitización” del cambio climático no debería implicar una militarización limitada. La UE debe incluir el cambio climático de manera más específica en sus iniciativas de prevención de conflictos. Asimismo, tiene que hacer más para asegurarse de que sus políticas energéticas internas sean consistentes con sus objetivos geoestratégicos externos. Y, por último, la Unión Europea necesita adoptar un enfoque mucho más claro y más sistemático para tratar la geoeconomía del cambio climático.

A pesar de los indudables avances logrados, existe el riesgo de que crisis a corto plazo desvíen la atención de la seguridad climática y la excluyan de la lista de las principales prioridades de la política exterior de la UE. Si bien podría ser comprensible, la Unión no puede olvidarse de que la seguridad climática probablemente se convertirá en una de las cuestiones estratégicas determinantes en los próximos años y, por tanto, ha de estar en el centro de las estrategias de seguridad.

Nuevos compromisos

El cambio climático ya ha empezado a tener un impacto en la definición general de la política europea de seguridad. La seguridad energética ya no es concebida únicamente en términos de las relaciones con productores clave de petróleo y gas.

En 2008, el entonces alto representante para la Política Exterior, Javier Solana, publicó un documento conjunto con la Comisión Europea sobre el cambio climático y la seguridad internacional –“Climate change and international security” – según el cual el cambio climático suponía un “multiplicador de amenazas” que debía estar en el centro de la política de seguridad de la UE. Asimismo, advertía de que los riesgos no eran sólo de corte humanitario, sino también políticos y estratégicos y que afectaban a los propios intereses de la Unión.¹

En la revisión de 2008 de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), se identificó al cambio climático no sólo como un reto medioambiental, sino también como un desafío estratégico clave.² En julio de 2011, las Conclusiones del Consejo de la UE se centraron en la “diplomacia del clima”³ e incluían acciones concretas en la dimensión de seguridad de la política climática de la UE.

4

En septiembre de 2011, la Comisión propuso la adopción de un enfoque más estratégico en sus políticas internacionales sobre la energía. La nueva estrategia energética exterior reforzaba el compromiso de vincular las políticas sobre el cambio climático a las principales políticas de seguridad de la UE.⁴ En julio de 2012, el Servicio Europeo de Acción Exterior presentó un nuevo documento estratégico sobre el Ártico, en el que la UE se comprometía a fortalecer su papel en materia de seguridad en la región ártica.⁵

En 2012, el SEAE mejoró la Red de Diplomacia Verde (GDN, en sus siglas

¹ Alto Representante de la UE y Comisión Europea, *Climate Change and International Security*, marzo de 2008.

² Unión Europea, *Report on the implementation of the European Security Strategy – producing security in a changing world*, Bruselas, 2008.

³ Secretaría General del Consejo, *Council Conclusions on EU climate diplomacy*, 3106th Foreign Affairs Council meeting

Bruselas, 18 de julio de 2011, disponible en: http://ec.europa.eu/clima/events/0052/council_conclusions_en.pdf

⁴ Comisión Europea, *On security of supply and international cooperation – the EU energy policy: engaging with partners beyond our borders*, COM (2011) 539.

⁵ Servicio Europeo de Acción Exterior, *Developing an EU policy towards the Arctic region: progress since 2008 and next steps*, JOIN(2012)19, cita de la p. 11.

en inglés) de la Unión Europea, con el fin de ayudar a integrar cuestiones de política exterior en las deliberaciones sobre el cambio climático. Así, ahora se realizan sesiones formativas regulares para distintos funcionarios sobre el impacto del cambio climático sobre la seguridad y se han encargado varios estudios sobre el tema.

Los gobiernos europeos han acordado asignar un 20 por ciento del presupuesto de la UE para el período 2014–19 para las cuestiones relacionadas con el clima en todas las áreas políticas. Ello implicará la asignación de una mayor parte de los recursos externos a las dimensiones geopolíticas del cambio climático.⁶

A finales de junio de 2013, las Conclusiones del Consejo de Política Exterior se centraron en la diplomacia del clima y la seguridad, y se adoptó un nuevo documento de reflexión del Servicio Europeo de Acción Exterior. En virtud de ambos documentos, los ministros deben realizar una revisión anual del progreso alcanzado en cuanto a la inclusión de parámetros de la política exterior y de seguridad en las estrategias sobre el cambio climático. Según el documento de reflexión, ahora la UE está mucho más “unida” en torno a la necesidad de cuadrar su diplomacia con los objetivos relativos al cambio climático.⁷ Otra reunión ministerial celebrada en julio de 2013 se centró en los desafíos relativos al agua, con el fin de mejorar el compromiso de la UE en el Mekong, el Nilo y otras zonas de delta afectadas por conflictos sobre el agua cada vez peores.⁸

Cada vez más la UE prioriza la seguridad climática en sus diálogos con Estados Unidos, China, Brasil y Sudáfrica y, a nivel regional, con Asia Central y el Magreb. Asimismo, los líderes europeos han relacionado el cambio climático con el tifón Haiyan que asoló Filipinas en noviembre de 2013 y la UE está presionando para que se celebre un nuevo debate en la ONU sobre la seguridad climática en 2014.

⁶ Secretaría General del Consejo, *Conclusiones del Consejo (Marco Financiero Plurianual)*, 7/8 de febrero de 2013, p. 6, disponible en: http://fonseuropeus.gencat.cat/web/.content/80_fons_europeus/arxiu/conclusions_consell_europeu_mfp_2014_2020.pdf

⁷ Secretaría General del Consejo, *Council Conclusions on EU climate diplomacy*, Foreign Affairs Council meeting, Luxemburgo, 24 de junio de 2013, disponible en: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf; Servicio Europeo de Acción Exterior, *EU climate diplomacy for 2015 and beyond: Reflection paper*, Bruselas, 2013.

⁸ Consejo de la Unión Europea, *Council Conclusions*, 3254th Foreign Affairs Council meeting, Bruselas, 22 de julio de 2013, Note de prensa, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/138317.pdf

El Ministerio alemán de Asuntos Exteriores (*Auswärtiges Amt*) ha introducido “el clima y la seguridad” como una “nueva área de actividad” prioritaria.⁹ El ministro de Estado alemán ha abogado para que la “seguridad climática sea un tema central alrededor del cual construir amplias alianzas internacionales”.¹⁰ Desde 2010, el Ministerio ha empezado a tomar medidas para mejorar su capacidad para lidiar con el cambio climático, y se han asignado fondos para puestos adicionales y se ha lanzado una serie de iniciativas regionales de orden práctico.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2008 del Reino Unido estableció un vínculo entre el cambio climático y la seguridad, afirmando que: “El cambio climático es potencialmente la mayor amenaza a la estabilidad y la seguridad global y, por tanto, a la seguridad nacional”.¹¹ En 2010, el ministro británico de Asuntos Exteriores, William Hague, sugirió que: “El cambio climático es quizás el mayor desafío para la política exterior en el siglo XXI”.¹² A finales de 2011, el Gobierno británico se comprometió a producir una serie de evaluaciones más políticas sobre los riesgos asociados al cambio climático, lo que podría indicar un intento por parte del Gobierno de evaluar no sólo los efectos físicos directos del cambio climático, sino también cómo éste puede llegar a acarrear “nuevos intereses en los cálculos geopolíticos de los Estados, para los cuales las actuales estructuras de gobernanza global no han sido diseñadas”.¹³ Las recientes tormentas e inundaciones registradas en el Reino Unido también han propiciado nuevos debates sobre el cambio climático y sobre como ésta se ha convertido en una cuestión de “seguridad nacional”.

De igual modo, Dinamarca, Suecia, Holanda y España han introducido nuevas estrategias de seguridad climática similares y han financiado una serie de diálogos y seminarios sobre la cuestión. En 2011, el Gobierno francés publicó una extensa estrategia climática que ampliaba el foco geoestratégico de su acción en este campo. En este sentido, los Gobiernos europeos se han unido con el fin de intentar incluir la seguridad climática en las responsabilidades del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ante la oposición de la mayoría de los países en vías de desarrollo.

⁹ Ministerio alemán de Asuntos Exteriores, *Climate change: a foreign policy challenge*, disponible en: www.auswaertiges-amt.de/EU/Aussenpolitik/GlobaleFragen/Klima/Aussenpolitische-Dimensione-node.html

¹⁰ C. Pieper, “Climate diplomacy in perspective”, en D. Tänzler y A. Carius (eds) *Climate diplomacy in perspective, from early warning to early action*, Berlin, Auswärtiges Amt, 2012, p. 20.

¹¹ HMG, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Londres, 2008, p. 18 y p. 27.

¹² W. Hague, *The diplomacy of climate change*, Speech to the Council on Foreign Relations, 27 de septiembre de 2010.

¹³ Foresight, *International dimensions of climate change*, UK Government Office for Science, Londres, p. 9 y p. 40.

La falta de especificidad

Esta serie de compromisos, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, representa un importante y verdadero avance. La seguridad climática está ahora bien asentada en la agenda de la Unión. No obstante, en muchos casos el seguimiento práctico ha sido limitado.

Si bien ha habido muchas declaraciones, se han realizado muchos estudios y celebrado diversas conferencias, su impacto real sobre las políticas europeas no ha sido significativo.. La UE ha empezado a abordar ciertos aspectos de la seguridad climática, como por ejemplo preparándose para poder llevar a cabo operaciones de ayuda humanitaria ante desastres climáticos, pero aún no ha establecido una política exterior integral con relación al clima.

Si acaso, el ritmo de la innovación política ha disminuido, puesto que desde 2011 la UE ha estado más preocupada con otras prioridades importantes. De hecho, la mayoría de las estrategias de seguridad climática fueron introducidas hasta 2010-2011, y su seguimiento posterior ha sido más bien limitado. La Unión se ha visto ante tantos desafíos más acuciantes –desde la crisis económica hasta la primavera árabe– que, en la práctica, la cuestión de la seguridad climática ha descendido en su orden de prioridades.

Según las críticas, los profundos cambios que tendrán lugar en términos de la geografía política global no han sido para nada integrados en la planificación estratégica.¹⁴ La alta representante Catherine Ashton no ha pronunciado ningún discurso dedicado específicamente a esta cuestión y los compromisos se siguen enmarcando principalmente en términos de “la necesidad de desarrollar una narrativa”, de “concientización” y de “diálogo” con las empresas, la sociedad civil, otras potencias y las organizaciones internacionales. En otras palabras, se habla mucho sobre la preparación institucional de la propia UE y menos sobre un compromiso real para lograr políticas y resultados concretos.¹⁵

¹⁴ C. Paskal, “From constants to variables: how environmental change alters the geopolitical and geo-economic equation”, *International Affairs*, 85/6, 2009, 1143-1156.

¹⁵ *Council Conclusions*, op. cit, Servicio Europeo de Acción Exterior, *EU climate diplomacy*, op. cit, p. 5.

Las responsabilidades sobre la política exterior y de seguridad, la seguridad energética y el cambio climático se dividen de manera confusa entre una serie de actores institucionales. Además, ninguno de los departamentos se encarga específicamente del posible impacto geopolítico del cambio climático.¹⁶ Lo mismo se aplica a nivel nacional: puede que los ministerios del medioambiente de los Estados miembros hayan adoptado el discurso del “impacto geopolítico” pero, a su vez, se han esforzado para mantener a la comunidad de seguridad a una distancia razonable.¹⁷

A pesar de la celebración de algunos pocos “diálogos climáticos” más avanzados, hay poca evidencia de que la seguridad climática se haya convertido en un factor determinante en las alianzas de la UE a nivel mundial o las estrategias para lograr un multilateralismo eficaz. Muchos critican al Reino Unido y otros Estados europeos por no conseguir ajustar sus alianzas políticas de acuerdo con los posibles efectos del cambio climático sobre el equilibrio de poder global.¹⁸

Mientras que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) cuenta con un equipo inteligente encargado de examinar cuestiones relativas a la eficacia energética (*Smart Energy Team*, SENT), la organización no cubre específicamente la seguridad medioambiental en su sentido estratégico más amplio. Algunos diplomáticos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) se quejan de que los gobiernos nacionales han frustrado los esfuerzos de la organización para incluir a la seguridad climática entre las responsabilidades del organismo de seguridad paneuropeo.

Según muchos encargados de la formulación de políticas de la UE, la mejor contribución de la Unión a la seguridad climática mundial viene de sus propios compromisos internos. Los Estados miembros están avanzando hacia la consecución de sus objetivos en cuanto a la reducción de emisiones, el uso de las energías renovables y la eficacia energética (los compromisos “20/20/20 hasta 2020”). Algunos críticos apuntan a que las reducciones en las emisiones registradas se deben, sobre todo, a la recesión y no a un cambio estructural. Por otro lado, la recesión también ha resultado en una reducción del gasto en investigación sobre las energías

¹⁶ Parlamento Europeo, *The organisation and functioning of the European external action service: achievements, challenges and opportunities*, febrero de 2013, p. 83.

¹⁷ Mabey, Facing, op. cit., p. 6.

¹⁸ D. Depledge y T. Feakin, “Climate change and international institutions: implications for security”, *Climate Policy*, 12/1 SUP01, 2012, 73-84, p. 82.

renovables. No obstante, en términos relativos, el desempeño de la UE sigue siendo bueno en todos los indicadores. En cuanto a los aspectos relativos a la política exterior, a los encargados de la formulación de políticas les gusta insistir en que “cambiar bombillas y aislar el tejado” es la mejor manera de contribuir a una política exterior que tenga más en cuenta al clima. Así, la política exterior se traduce en los intentos de la UE de exportar sus regulaciones internas a otros países.

Las principales políticas de la Unión Europea para abordar el cambio climático –las metas de reducción de las emisiones, el desarrollo renovable, entre otras– sí tienen un impacto sobre la seguridad climática a nivel global. Pero la UE tiende a asumir, a veces sin reflexionar, que la expansión de sus propias reglas y modelos automáticamente constituye una política de seguridad más allá de sus fronteras. Esta es una suposición excesivamente simplista, que además exagera la fuerza de los compromisos internos de la UE en materia de cambio climático.

De cierto modo, la expansión hacia fuera del enfoque altamente regulatorio de la UE limita –en lugar de empoderar– las dimensiones geopolíticas de la política de seguridad climática. Las deliberaciones de seguridad tienden a centrarse en la exportación del marco regulatorio. Algunos miembros del Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo han criticado el enfoque “introvertido” de la Comisión Europea, centrado en replicar las reglas del mercado interno europeo sin prestar atención a las dimensiones geopolíticas internacionales del clima y la energía.¹⁹

Asimismo, gran parte de los esfuerzos políticos siguen centrados en los parámetros más tradicionales de la seguridad energética. La mayoría de los debates sobre la seguridad energética de la UE aún tienden a centrarse en los diversos modos para manipular los precios del mercado de la energía y en si estos son apropiados o eficaces. Es en este nivel que las grandes diferencias entre las políticas energéticas de los distintos Estados miembros de la UE impiden una priorización común de la seguridad climática.

De cierta forma, la importancia que ahora se atribuye al “cambio hacia el gas” ha empezado a incluirse en las políticas de seguridad climática. Es

¹⁹ Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, *EU external policies for future energy security*, Parlamento Europeo, Dirección General de Relaciones Exteriores, 2012.

cierto que las preocupaciones relativas al medioambiente están retrasando la exploración del gas de esquisto en Europa mucho más que en Estados Unidos (si bien las posiciones de los Estados miembros de la UE en cuanto a ese tipo de gas difieren radicalmente). Sin embargo, la aparición de fuentes no convencionales de petróleo y gas una vez más ha cambiado el enfoque de los debates sobre la seguridad energética hacia el acceso a los hidrocarburos. La revisión de la política energética propiciada por la crisis con Rusia sobre Ucrania y Crimea se ha centrado, sobre todo, en la diversificación de las fuentes de gas.

En suma, a pesar de las diversas declaraciones que aseguran lo contrario, en la práctica los Gobiernos europeos aún ven la seguridad energética principalmente en términos de garantizar el suministro de petróleo y, cada vez más, el suministro no tradicional de gas, mucho más que como una cuestión de prevenir la inestabilidad causada por el clima.

La fragilidad a causa del clima

El impacto del cambio climático sobre las estrategias de prevención y resolución de conflictos de la UE es otra área que suscita creciente preocupación. La prioridad declarada hasta ahora ha sido el abordar mejor los problemas subyacentes de gobernanza en los Estados frágiles y en los países en vías de desarrollo, con base en que los problemas climáticos dificultan aún más las estrategias diseñadas para contener el conflicto. Aún así, las respuestas al “conflicto climático” siguen siendo insuficientes. Los encargados de la formulación de políticas de la UE están de acuerdo en que el cambio climático podría aumentar el riesgo de conflicto civil en sociedades donde escasean los recursos. Pero hasta ahora ello no ha llevado a ninguna mejora en los esfuerzos de prevención de conflictos de la UE o a enfoques cualitativamente distintos al conflicto que se basen claramente en indicadores de riesgo relacionados con el clima. En la práctica, los Gobiernos europeos han hecho relativamente poco para integrar las cuestiones relativas al cambio climático en sus políticas de prevención de conflictos en el terreno en situaciones concretas.

Según un informe reciente, no se ha hecho mucho para avanzar hacia el objetivo de diseñar una estrategia de “mantenimiento de la paz

medioambiental”.²⁰ La revisión diez años después del llamado Programa de Prevención de Conflictos de Gotemburgo, presentada por los líderes de la UE en 2011, no hacía mención a ningún factor relacionado con el clima.²¹

El Instrumento para la Estabilidad (IfS, en sus siglas en inglés), financiado por la Comisión Europea, ha lanzado algunas iniciativas relativas a la seguridad climática, entre ellas proyectos en el Cuerno de África para responder a las tensiones causadas por la sequía y el aumento de los precios de los alimentos, y en Bangladesh, construyendo instituciones para responder mejor a las inundaciones.²² Pero en 2011, solo 1,5 millones de euros del presupuesto total del IfS se destinaron a los “recursos naturales y el conflicto”.²³ Los funcionarios insisten en que después de 2014 el IfS hará más hincapié en el conflicto derivado del cambio climático.

En 2013 la UE avanzó con su programa Agadir Sahel (que cuenta con 150 millones de euros), destinado a mejorar la capacidad de resistencia ante el cambio climático y que está directamente vinculado a las intervenciones de seguridad en Mali. Asimismo, la UE ha lanzado dos nuevos programas de financiación –Clima-Este y Clima-Sur– dirigidos a mejorar la “resistencia climática” de los Estados incluidos en la Política de Vecindad Europea (PEV). Por su parte, España está coordinando una iniciativa de seguridad del agua en el Sur del Mediterráneo a través del foro “5 más 5”.

De igual modo, la UE también está intentando mejorar sus sistemas de alerta temprana. El Gabinete de Crisis de la Comisión Europea (*European Commission Crisis Room*), los Oficiales de Planificación de Respuestas a Crisis Regionales (*Regional Crisis Response Planning Officers*), el Centro de Situación (*Situation Centre*), el Sistema Europeo de Alerta Rápida (*European Rapid Alert System*), la unidad de conflicto del SEAE y el equipo militar de la UE tienen un papel en la alerta temprana. No obstante, las responsabilidades de alerta temprana específicamente vinculadas al cambio climático aún no han sido bien definidas o no son muy operativas. Asimismo, tampoco se han incorporado factores relacionados con el cambio climático en el monitoreo de posibles crisis. La CIA ha creado una unidad de alerta temprana de crisis climáticas, pero los Estados de la UE aún no han creado una iniciativa tan sistemática.

²⁰ Swiss Peace, *Environmental peacebuilding: managing natural resource conflicts in a changing world*, Swiss Peace report, 2011, p. 68.

²¹ Consejo de la Unión Europea, *Council Conclusions on conflict prevention*, junio de 2011, COSDP 611.

²² Comisión Europea, *2011 Annual Report on the Instrument for Stability*, COM (2012)405, 2012. Para más detalle sobre los programas, vea los cuatro volúmenes del Staff Working Document, disponible en:

²³ http://www.eeas.europa.eu/ifs/docs/c_2011_4451_en.pdf

La atención se ha centrado, sobre todo, en la “respuesta ante desastres” mucho más que en la “preparación ante desastres”. El “enfoque integral” hacia el conflicto que la UE desarrolló durante 2013 aparentemente no ha tenido un impacto a nivel operativo en materia de la inestabilidad causada por el clima. El SEAE sí ha coordinado sesiones conjuntas con algunos Estados africanos y China sobre los desafíos conjuntos en ese sentido. Pero es difícil detectar cambios operacionales concretos.

La Lista de Vigilancia y Análisis Anual (*Conflict Watchlist and Annual Horizon Scan*) del Gobierno británico sí trabaja con indicadores climáticos. La estrategia del Reino Unido para el conflicto incluye el clima como uno de los principales factores que impulsan el esfuerzo continuo para mejorar y afinar la prevención de conflictos.²⁴ El Gobierno danés ha creado un Fondo para la Paz y la Estabilidad para financiar proyectos de seguridad climática.²⁵ El Ministerio de Asuntos Exteriores alemán ha explorado la noción de iniciativas de segunda vía para trabajar con los grupos más afectados por el cambio climático.²⁶ Alemania ahora aboga explícitamente por “prácticas de adaptación al conflicto”, en particular vinculando enfoques de primera y segunda vía y usando fondos climáticos para abordar los desafíos de gobernanza en regiones frágiles.²⁷

La mayoría de los encargados de la formulación de políticas coincide en que los cambios derivados de dichas iniciativas formales son aún muy incipientes. Una evaluación independiente realizada en 2012 sobre el fondo británico para el conflicto concluyó que, en la práctica, la política no había cambiado.²⁸ Se evidencia una parálisis similar también en otros países. Mientras que algunos ministros españoles hablan cada vez más sobre el nexo entre el clima y el conflicto,²⁹ el vínculo entre el Ministerio de Defensa y el secretario de Estado para el Cambio Climático es relativamente débil. Algunos funcionarios reconocen que eso quiere decir que la creación de la muy alabada “Unidad de Emergencia del Ejército” aún no ha conllevado

²⁴ HMG, *Building stability overseas strategy*, op. cit.

²⁵ ECC Platform, [Activity Mapping of EU bodies and Member States](http://ecc-platform.org/images/CCIS/ccis_mapping_denmark.pdf), Activity Profile of Denmark, disponible en: http://ecc-platform.org/images/CCIS/ccis_mapping_denmark.pdf

²⁶ Ministerio alemán de Asuntos Exteriores, [Climate Diplomacy in Perspective: From early warning to early action](http://www.ecc-platform.org/images/CCIS/climate_diplomacy_berlinconference.pdf), octubre de 2011, disponible en: http://www.ecc-platform.org/images/CCIS/climate_diplomacy_berlinconference.pdf

²⁷ Ministerio alemán de Asuntos Exteriores, *Climate diplomacy: reducing risks for security*, Berlin, 2012, p. 17.

²⁸ Independent Commission for Aid Impact, *Evaluation of the Inter-Departmental Conflict Pool*, Report 12, 2012.

²⁹ Ministerio español de Defensa, Nota de prensa, 15 de febrero de 2011, disponible en: http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2011/02/DGC_110215_ministra_presentacion_cuadernosIEEE_CE_SEDEN.html

cambios en las políticas más amplias de prevención de conflictos del Estado español.

Las ONG critican a los Gobiernos europeos y a la UE por no haber incorporado las causas subyacentes de la inestabilidad en las políticas de prevención de conflictos con una dimensión climática. Aún no hay una manera granular de evaluar el riesgo del conflicto y la inestabilidad derivados del clima. Los Gobiernos se enfrentan a dificultades para incorporar elementos específicos del clima en sus programas tradicionales de prevención de conflictos porque, según han admitido, sus especialistas en el tema siguen sin formar parte completa y sistemáticamente de la agenda dirigida a abordar el conflicto.

La UE ha desarrollado una serie de iniciativas para mejorar el acceso a la energía en comunidades pobres. Según los encargados de la formulación de políticas, ello le otorga una dimensión distinguida a la prevención de conflictos, más centrada en preocupaciones mutuas en cuanto a la seguridad humana en lugar de enfocarse puramente en los intereses estatales tradicionales. El comisario para el Clima, Connie Hedegaard, insiste en que un enfoque centrado en el acceso a la energía en la ayuda al desarrollo está y debe continuar estando al frente de las políticas de la UE sobre la seguridad y el cambio climático.³⁰ Un nuevo comunicado de la Comisión Europea lanzado en 2013 prometía unir las cuestiones de desarrollo y cambio climático en una sola política para luchar contra la pobreza.³¹ El punto de entrada de la UE en materia de seguridad climática ha sido, sobre todo, mediante la adaptación de iniciativas para convertirlas en programas holísticos de ayuda al desarrollo.³²

Sin embargo, algunos observadores dudan que un aumento en la financiación europea para temas relacionados con el clima pueda tener una gran relevancia directa para la seguridad climática. Las críticas apuntan a que el enfoque de la UE llega casi a restarle importancia a la lógica de la seguridad mediante un discurso que implica que se trata poco más que de una necesidad de aumentar el desarrollo sostenible. La mayoría de las agencias de desarrollo aún se resisten a que su ayuda sea usada para

³⁰ Carnegie Endowment for International Peace, *Climate security and green technology: an EU-US perspective*, Informe de conferencia, 8 de abril de 2011.

³¹ Comisión Europea, *Una vida digna para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible*, COM(2013) 92 final, disponible en: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=es&DosId=202430

³² R. Rodrigues de Brito, "The securitisation of climate change in the European Union", en OCDE, *Global Security Risks and West Africa – Development Challenges*, París, OCDE, 2012.

cualquier cosa relacionada con la seguridad. Los donantes aún tienen que incorporar plenamente el “conflicto” en su financiación destinada a la adaptación. La idea que tienen los Gobiernos del concepto adaptación es demasiado limitada; lo ven como una cuestión que se puede resolver con proyectos de protección, infraestructuras físicas o energías renovables, cuando de hecho se trata de mejorar la gobernanza para aumentar la resistencia a las tensiones climáticas.³³

Algunos críticos también temen que la UE corra el riesgo de seguir un enfoque de resolución de conflictos que, a largo plazo, de hecho aumente la probabilidad de dicho conflicto.³⁴ Las políticas comerciales de la UE siguen estando más orientadas a “extraer” los recursos energéticos para el uso europeo. Ello refleja una tensión fundamental aún sin resolver, que se encuentra en el centro de las políticas europeas: ¿es la seguridad simplemente una cuestión de traer a Europa recursos que son escasos? ¿O se trata de asegurar su distribución, tanto a nivel internacional como en contextos frágiles a nivel local, de manera equitativa con el fin de reducir la probabilidad del conflicto? Hasta ahora, los resultados políticos sugieren que la UE ha intentado alcanzar un equilibrio entre ambos enfoques sin priorizar de manera clara o reconocer los *trade-offs* inherentes.

Inmigración: ¿negación?

En teoría, los ministros europeos rechazan la idea de erigir un “fuerte europeo” para manejar la inmigración climática. Los discursos dicen preferir la adopción de un enfoque más sutil, basado en la cooperación con otros países con el fin de “manejar” el impacto del cambio climático sobre los flujos migratorios.

Pero en la práctica, la política europea sobre el clima y la inmigración sigue siendo ambivalente. Se sabe que los Estados miembros han endurecido gradualmente las normas de inmigración para la entrada en Europa. Pero la inmigración inducida por el clima prácticamente no ha contribuido a esta tendencia política. De hecho, es sorprendente lo poco que se tiene en consideración el clima a la hora de diseñar las políticas europeas de inmigración. El Parlamento Europeo ha criticado a las instituciones de la

³³ D. Smith y J. Vivekananda, *Climate change, conflict and fragility*, International Alert, 2009, p. 4, p. 8, p. 11 y p. 22.

³⁴ Citpax, *Cambio climático y seguridad global*, Citpax, Madrid, 2011, p.11

Unión por no diseñar planes de contingencia en caso de que aumente la inmigración a raíz del clima.

La Unión Europea aún no ha identificado los posibles flujos migratorios provenientes de distintas partes del mundo que podrían tener lugar a raíz del cambio climático. La UE está muy por detrás de Estados Unidos en términos de la preparación ante la inmigración por esta causa. Varios organismos gubernamentales estadounidenses han empezado a realizar ejercicios centrados en el impacto de los desplazamientos dentro de otras regiones. Las organizaciones europeas, por el contrario, aún no han incluido la inmigración en sus mapas de riesgos del cambio climático, sobre todo dadas las incertidumbres sobre la escala y la naturaleza del problema. Además, esta cuestión no forma parte de las negociaciones interregionales entre la UE y la Unión Africana (UA), por ejemplo.³⁵

El llamado Programa de Estocolmo, aprobado en 2009 para servir como la principal estrategia de seguridad interna de la UE, aboga por hacer más hincapié en el cambio climático como motor de los flujos migratorios relevantes para la seguridad. El documento estratégico de la Comisión Europea para 2011-2013, con un presupuesto de 180 millones de euros y que sirve de guía para los fondos bajo el programa temático para la “Cooperación con terceros países en las áreas de la inmigración y el asilo”, explícitamente establece el compromiso de trabajar más sobre el nexo entre el cambio climático y la inmigración.³⁶

En abril de 2013, la UE publicó un documento de trabajo sobre el cambio climático y la inmigración. Cabe destacar que el documento fue preparado por la agencia de desarrollo y cooperación –DevCo– en lugar de por la dirección responsable por la seguridad interna de la UE, la Dirección General de Asuntos Internos (*DG Home Affairs*). En línea con algunas investigaciones recientes, el estudio minimiza la probabilidad de que el cambio climático en los países en vías de desarrollo resulte directamente en una inmigración masiva hacia Europa. Por el contrario, el documento pone más énfasis en los movimientos dentro de los propios países en vías de desarrollo y en el problema de los desplazados internos. La atención se centra en el desarrollo y la construcción de capacidades de resistencia. El

³⁵ M. Werz y L. Conley, *Climate change, migration and conflict*, Washington, Centre for American Progress, enero de 2012.

³⁶ Comisión Europea, *Thematic programme 'Cooperation with third countries in the areas of migration and asylum: 2011-2013 multi-annual strategy paper*, sobre todo pp. 27-28.

estudio afirma que el principal objetivo político debería ser el mejorar las oportunidades de desarrollo para permitir que las personas permanezcan en sus comunidades locales en la medida que disminuyen los recursos. Al mismo tiempo, la Comisión Europea reconoce que hace falta hacer más para ayudar en la reubicación de la población local a lugares donde haya un mayor acceso a los recursos. Admite que, hasta ahora, sólo se han financiado unos pocos proyectos en este sentido y que los documentos de estrategia país de los receptores siguen sin hacer mención al vínculo entre inmigración y el clima, el cual podría servir de base para la toma de decisiones prácticas sobre la programación de la ayuda.³⁷

Los diplomáticos europeos abogan por un enfoque centrado en los flujos intrarregionales y no en los flujos hacia Europa. Para estos expertos, la inmigración climática podría suponer una preocupación más indirecta que directa para Europa: los desplazamientos de un Estado en vías de desarrollo hacia otro, o de una región a otra dentro del mismo país, podrían desencadenar el conflicto y la inestabilidad, lo que a su vez sí podría afectar a los intereses occidentales. Por consiguiente, varios de los nuevos programas de cooperación se centran en esta dimensión de la inmigración climática, aunque los fondos aún son muy limitados, sobre todo en comparación con aquellos asignados a programas estándar de control fronterizo, por ejemplo.

Los Estados miembros de la UE no están a favor de crear una nueva categoría de refugiado llamada “refugiado climático”, como piden varios países en vías de desarrollo. Los Gobiernos europeos alegan que si los inmigrantes climáticos fueran otorgados el estatus de refugiados, ello podría perjudicar la recepción y los recursos destinados a aquellos que huyen de situaciones de violencia política aguda y que son una cuestión de absoluta urgencia. El objetivo es más modesto: incorporar factores climáticos en las normas internacionales relativas a los desplazados internos. La Dirección General de Asuntos Internos ha sugerido la creación de un estatus de “inmigración permanente forzosa” como una nueva categoría para abordar el problema de los refugiados. El documento de trabajo de la Comisión Europea de abril de 2013 alega que no hay una necesidad de “protección como la de los refugiados” específicamente relacionada con cuestiones relativas al clima.³⁸

³⁷ Comisión Europea, *Climate change, environmental degradation and migration*, Staff working document, 8556/13, 2013, citas en la p. 22, pp. 28-29 y p. 34.

³⁸ Comisión Europea, *Climate change, environmental degradation*, op. cit., p. 18.

El papel de los ejércitos

Los ejércitos europeos se han visto cada vez más involucrados en la agenda de seguridad climática, a pesar de que esta no constituya una forma tradicional de amenaza. El Reino Unido, en particular, ha incorporado la planificación climática en su política de defensa y ha introducido una cobertura más sistemática del cambio climático en sus centros de formación militar. Asimismo, ha creado el puesto de enviado para la seguridad climática y energética.³⁹ La ya mencionada Unidad Militar de Emergencia de España fue creada para responder a los desastres climáticos. Y las estrategias de defensa de Alemania, Holanda, Polonia y la República Checa mencionan la seguridad climática, si bien de manera poco específica y otorgando al concepto un perfil más bien bajo.

Los ministerios de Defensa europeos ahora están muy interesados en examinar cómo el cambio climático podría imponer nuevos requisitos sobre sus propias operaciones. Aún están en proceso de analizar cómo el cambio climático podría actuar como un importante agente del cambio en la geopolítica y, por tanto, afectar la política de defensa más amplia.⁴⁰

Los encargados de la planificación a nivel de la UE han empezado a analizar los factores climáticos en la construcción de escenarios en la gestión de conflictos, así como en términos de una mayor coordinación con el mecanismo de Protección Civil de la UE.⁴¹ Sin embargo, si bien los ejércitos europeos han empezado a tomar en serio la seguridad climática, hay pocos indicios de que estén bien preparados para llevar a cabo intervenciones armadas sistemáticas como una parte central de esta agenda. Desde hace mucho, los escépticos temen que se produzca una sobre-militarización de las cuestiones climáticas, pero en la práctica, los ejércitos y el sistema más amplio de seguridad europeo siguen siendo extremadamente prudentes.

Según un informe del Parlamento Europeo publicado en 2012, el gran número de documentos de la UE que le han dotado de contenido operacional a la coordinación de la política de defensa –entre ellos el

³⁹ HMG Ministry of Defence, *Climate Change Strategy*, 2012, disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/mods-climate-change-strategy>

⁴⁰ H. Brock, *Climate change and drivers of insecurity in the global south*, Oxford Research Group, 2012.

⁴¹ F. Ducrotté, "The impact of climate change on international security: prospects for an environmental dimension in CSDP missions", ISIS Europe, *European Security Review*, noviembre de 2012, p. 6.

Concepto de la UE para la Planificación Militar a Nivel Político y Estratégico (*EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level*), el Concepto de la UE para el Comando y el Control Militar (*EU Concept for Military Command and Control*), el Concepto de la UE para la Generación de la Fuerza (*EU Concept for Force Generation*) y el Concepto Militar de la UE de Respuesta Rápida (*EU Military Rapid Response Concept*)– no incluyen consideraciones climáticas.⁴²

Una serie de misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) han sido desplegadas a áreas afectadas por el cambio climático donde se ha considerado que los factores medioambientales han contribuido a la inestabilidad. Entre ellas se encuentran la misión marítima Atalanta en aguas cercanas al Cuerno de África, así como iniciativas de formación en seguridad en el Sahel (especialmente a través de las misiones en Níger y Mali en 2012 y 2013, respectivamente). Muchos encargados de la formulación de políticas creen que estos despliegues son un indicador de los requerimientos futuros en materia de defensa. La UE ha invertido bastante en un sistema global de monitoreo del medioambiente y la seguridad (*Global Monitoring for Environment and Security, GMES*), que se está introduciendo ahora y que cuenta con una serie de satélites y otras capacidades.

No obstante, mientras que dichas misiones y apoyo reflejan una evolución en el pensamiento militar, hasta ahora han tenido un perfil extremadamente bajo y no se puede decir que representen grandes despliegues llevados a cabo por razones primordialmente climáticas. Ningún despliegue militar de la UE se ha efectuado para salvaguardar los suministros hacia Europa, como cabría esperar en un escenario geoestratégico realista. Los encargados de la formulación de políticas reconocen que los avances sobre la reconfiguración de los ejércitos con el fin de abordar mejor las amenazas a la seguridad climática han sido lentos y limitados.

Varios analistas han sugerido que el impacto más significativo del cambio climático sobre las configuraciones militares será la consecuente obligación de defender territorios ante climas extremos.⁴³ En abril de 2013 la UE aprobó una Estrategia de Adaptación, centrada en ese tipo de iniciativas internas. La estrategia reconoce que las medidas internas de adaptación

⁴² Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, *The role of the CSDP in case of climate-driven crises and natural disasters*, EP report, octubre de 2012, p. 4 y pp.7 -8.

⁴³ Commodore S. Jermy, *Strategy for Action*, Londres, Knightstone Publishing, 2011, p.148.

siguen estando en “fase inicial” en Europa. Quince Estados miembros ya cuentan con estrategias nacionales de adaptación que están recién empezando a llevar a cabo proyectos significativos. La nueva estrategia europea compromete a la UE a asegurar un mejor intercambio de buenas prácticas entre todos los Estados miembros; a presionar para que todos los Estados miembros implementen sus estrategias nacionales; y a llevar a cabo evaluaciones de vulnerabilidad que abarquen la UE en su conjunto, culminando en “informes integrales de evaluación de riesgos y amenazas” a ser producidos conjuntamente por la Comisión Europea y el alto representante en 2015.⁴⁴

Asimismo, se ha avanzado con el concepto de “los ejércitos verdes”. El sistema de defensa europeo ha empezado a distanciarse del uso de combustibles fósiles hacia fuentes más sostenibles, como parte del esfuerzo para reducir el consumo de energía. En junio de 2012, la Agencia Europea de Defensa lanzó un programa para la adquisición de equipamiento militar no dañino al medio ambiente para coordinar la plétora de planes de los Estados miembros en esta área.

En suma, los ejércitos europeos están ahora enfocados en su propio consumo de energía y en cómo llevar a cabo operaciones en entornos afectados por tensiones climáticas. Los ejércitos europeos están más centrados en abordar los eventos relacionados con climas extremos. Sin embargo, según ellos mismos admiten, aún no están completamente preparados para hacer frente a los cambios en la geopolítica derivados del cambio climático. Los ejércitos aún piensan en términos de los “intereses nacionales del Estado” que han de defender contra el cambio climático, y no en el impacto más amplio sobre la seguridad humana o en la necesidad de abordar de manera proactiva las causas de los derechos y las vidas de los individuos.

De igual modo, el compromiso de la UE también es limitado en las aéreas donde han surgido tensiones intrafronterizas derivadas del clima, como por ejemplo en la cuenca del Nilo. Mientras que el Gobierno británico ha empezado a incluir algunos factores de riesgo relacionados con el clima en la construcción de escenarios como parte de la planificación de su respuesta humanitaria, reconoce que las implicaciones para la geopolítica han quedado fuera del alcance del ejército o de otros órganos

⁴⁴ Comisión Europea, *An EU strategy on adaptation to climate change*, COM(2013) 0216 final.

planificadores estratégicos.⁴⁵

Por lo general, se está de acuerdo en que los sistemas de defensa europeos están por detrás de Estados Unidos en cuanto a las cuestiones climáticas. Bajo la Ley de Supervisión de la Seguridad Global frente al Cambio Climático de 2007 (*Global Climate Change Security Oversight Act*), Estados Unidos ha iniciado un programa de investigación mucho más sistemático sobre el impacto del cambio climático a nivel mundial sobre el ejército en cuanto a las necesidades, operaciones, doctrina, organización, entrenamiento, material, logística, personal e instalaciones, así como las acciones necesarias para abordar dichos efectos. La Revisión Cuatrienal de la Defensa realizada en 2010 se refiere al cambio climático como un “acelerador” de la inestabilidad y, por lo general, otorga a la cuestión un perfil más alto que la mayoría de los documentos europeos.⁴⁶ En cuanto a la seguridad interna, la UE también está muy por detrás de Estados Unidos en materia de planificación militar.⁴⁷

Se teme que los ejércitos podrían haber sobre reaccionado en un intento de usar la agenda de seguridad climática para reforzar su propio acceso a los recursos y aumentar su influencia en el gobierno. Si bien dichas preocupaciones podrían tener algo de fundamento, de momento no hay suficientes indicios de que las políticas de seguridad climática de la UE estén demasiado militarizadas. En Estados Unidos, el liderazgo militar en la cuestión de la seguridad climática es mucho más pronunciado que en Europa. El problema con la participación de las fuerzas armadas tiene más que ver con el hecho de que se haya confinado a cuestiones relativamente limitadas de respuestas ante desastres y operaciones militares verdes. Los ejércitos europeos han avanzado un poco hacia consideraciones climático-geopolíticas más amplias, pero hasta hora de manera muy cautelosa.

La geoeconomía del cambio climático

Ahora también se ve al cambio climático como uno de los pilares principales de la seguridad económica europea. En cierta forma, esta

⁴⁵ Foresight, *International dimensions of climate change*, The UK Government Office for Science, Londres, 2011, p. 45.

⁴⁶ Departamento de Defensa de Estados Unidos, *Quadriennial Defence Review 2010*, p. 85, disponible en: http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf

⁴⁷ C. Paskal, *Global Warring*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 45.

dimensión geoeconómica se ha infiltrado en las respuestas políticas de la UE en mayor medida que los aspectos tradicionales de seguridad. Sin embargo, se sigue apreciando una tensión fundamental: los mercados más libres se consideran necesarios para llevar los recursos más escasos adonde se necesitan y para facilitar la expansión de las energías renovables. Pero, a su vez, se opina que la globalización sostiene al modelo económico que es el principal causante del calentamiento global. El enfoque político emergente de la UE mezcla el apoyo a los mercados abiertos con la diplomacia comercial apoyada por el gobierno. Este enfoque busca encontrar el equilibrio entre la interdependencia y la autarquía como el motor de la seguridad.

La mayor parte del discurso de la Comisión Europea se muestra a favor de las políticas de libre mercado.⁴⁸ La UE ha ejercido presión para la liberalización de una nueva lista de “bienes verdes” en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En diciembre de 2012, la UE finalizó su primer “Acuerdo Verde de Libre Comercio”, con Singapur. El acuerdo estipula normas de comercio especiales y levanta las barreras para una serie de tecnologías verdes. La inclusión de cláusulas verdes en los acuerdos bilaterales de libre comercio se ha visto como una forma de superar la parálisis en la OMC. Ahora, la UE tiene el objetivo de transferir las provisiones verdes del acuerdo comercial con Singapur a otros acuerdos.

Según algunos diplomáticos, la liberalización del comercio de las energías renovables es, geoestratégicamente hablando, la parte más esencial de la agenda de seguridad climática. Dicen que es necesario incluir a la OMC para que esta vele contra la imposición del tipo de prohibiciones comerciales sobre algunos productos alimenticios al que han recurrido algunos gobiernos desde las sequías de 2009 y 2010. Las rutas de libre comercio son consideradas esenciales para asegurar el suministro de materias primas.⁴⁹ Uno de los objetivos principales es mantener intactas las cadenas de suministro en los Estados afectados por la inestabilidad climática.⁵⁰

En la reunión de la OMC celebrada en Bali en diciembre de 2013, sólo se logró acordar un modesto pacto para reducir las barreras aduaneras tras

⁴⁸ Comisión Europea, Trade, disponible en: <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/environment/climate-change/>

⁴⁹ Gobierno alemán, Defence policy guidelines, op. cit

⁵⁰ Institute for Sustainable Technology.

largas discusiones sobre seguridad alimentaria. Existen tales diferencias fundamentales sobre esta cuestión que hubo que aplazar la discusión; la UE y Estados Unidos se oponen a que países como India no respeten, en nombre de la seguridad alimentaria, las normas de la OMC que obligan a controlar la producción y la distribución agrícola. Mientras que el apoyo de la UE hacia la agricultura ha disminuido (en 2011 representaba un cuarto del valor de 2001), sus anteriores políticas proteccionistas en este sector merman la credibilidad de la Unión a la hora de oponerse a los países en vías de desarrollo que ahora se muestran determinados a lograr un aumento del apoyo comercial y mitigar las subidas de los precios en nombre de la seguridad alimentaria.⁵¹

Mientras que el discurso de la UE versa sobre una interdependencia del mercado de suma positiva, por lo menos algunas políticas europeas actúan en contra de una visión más mercantilista. Según un equipo de expertos, se evidencia una posición más proteccionista hacia el comercio verde.⁵² Un informe de Citi Bank publicado en el otoño de 2013 apuntaba hacia la aparición de un nuevo “darwinismo energético”, en la medida que ha aumentado el apoyo competitivo para diferentes tecnologías.⁵³ En el mismo año, un informe de Chatham House identificó la misma tendencia hacia un nacionalismo de los recursos y un proteccionismo motivado por el clima en muchos países.

El problema del cambio climático aún no ha convencido a los gobiernos de la necesidad de apoyar una reforma de la política agrícola común, que claramente empeora la escasez en los países en vías de desarrollo y, por tanto, contribuye a la inestabilidad y el conflicto en tanto se empieza a evidenciar el impacto del cambio climático. Desde el punto de vista del desarrollo, los funcionarios insisten en que el imperativo consiste en restringir la compra de grandes extensiones de tierra por parte de grandes compañías en países pobres para plantar sus propios alimentos como parte del esfuerzo para acumular recursos como medida preventiva ante el cambio climático.

La Agencia Internacional de la Energía (AIE) se queja de que el apoyo a las energías renovables ha alcanzado valores inaceptablemente altos en nueve Estados miembros de la UE, indicando la aparición de un nuevo

⁵¹ Financial Times, “WTO takes on food security conundrum”, abril de 2011.

⁵² Overseas Development Institute, *The next decade of EU trade policy*, Londres, ODI, julio de 2012.

⁵³ Citi Bank, *Energy Darwinism: the evolution of the energy industry*, octubre de 2013.

mercantilismo verde.⁵⁴ La Comisión Europea ha intentado prevenir que los biocombustibles procedentes de fuera de la UE entren en Europa mediante el establecimiento de regulaciones relativas a la biodiversidad de los lugares de procedencia, en la medida en que aumentan las preocupaciones sobre el impacto “indirecto” de los biocombustibles. Francia se ha centrado cada vez más en la exportación de tecnología nuclear, lo que otros Estados miembros consideran que supone un riesgo para la seguridad.⁵⁵ En abril de 2014, los grandes Estados miembros se unieron para mermar los planes de la Comisión para restringir los subsidios a las fuentes de energía renovable.

Se está prestando bastante atención al apoyo de los gobiernos a compañías para que ganen contratos para acceder a recursos escasos. En octubre de 2012, la Comisión presentó una actualización de la política industrial europea que prometía establecer una “diplomacia de las materias primas” para asegurar el acceso a suministros esenciales.⁵⁶ El Gobierno británico ha lanzado un nuevo “plan de acción para la seguridad de los recursos”, que se centra, sobre todo, en garantizar el acceso a materiales especiales con la reducción de la huella de carbono en mente.⁵⁷ Según la Hoja de Ruta para la Energía hasta 2050, la de-carbonización debería dar un impulso para que la UE se convierta en un “motor” del mercado global de las energías renovables.⁵⁸ La diplomacia comercial apoyada por los gobiernos es cada vez más prominente, en la medida en que Europa ha empezado a perder peso en materia de la tecnología verde frente a países como China y otras potencias emergentes.

La línea mercantil es particularmente evidente en la insistencia inamovible de la UE en establecer reglas de propiedad intelectual más restrictivas en cuanto a las tecnologías bajas en carbono. Se mantiene una línea dura en cuanto a los derechos de propiedad intelectual a pesar de que ello dificulte una serie de negociaciones de libre comercio.

Los países en vías de desarrollo a menudo se quejan de que la UE se centra más en intentar lograr proyectos de energías renovables a gran escala dirigidos a exportar energía a los mercados europeos en lugar de

⁵⁴ Platts *EU Energy*, Issue 271, 2 de diciembre de 2011, p.3.

⁵⁵ J. Szarka, “France’s troubled bids to climate leadership”, en R. Wurzel y J. Connelly (eds) *The European Union as a leader in international climate change politics*, Routledge, 2011, p. 117 .

⁵⁶ Comisión Europea, *A stronger European industry for growth and economic recovery*, Bruselas, COM 582, octubre de 2012.

⁵⁷ Defra-BIS, *Resource security action plan: making the most of valuable materials*, London, HMG, 2012

⁵⁸ Comisión Europea, *Energy Roadmap 2050*, COM (2011) 885/2, p. 9.

establecer una asociación genuina que también maximice el potencial de las sociedades “anfitrionas”. Las ONG medioambientales temen que los gobiernos europeos estén inyectando capital en proyectos de energías renovables a gran escala, orientados a la exportación, que podrían de hecho empeorar las dinámicas locales del conflicto.

La UE aún no ha adoptado una postura clara en cuanto a la geo-ingeniería. Los Estados miembros se muestran preocupados con la “investigación clandestina” mientras ellos también financian sus propias investigaciones sobre soluciones de geo-ingeniería.

En general, los críticos apuntan a que los gobiernos europeos no parecen reconocer que la necesidad estratégica de compartir las nuevas tecnologías es más importante que los beneficios de un reducido número de compañías privadas.⁵⁹ A menudo los gobiernos europeos parecen querer proteger su parte y los beneficios del Mercado de las energías renovables en detrimento de un interés geopolítico más amplio en diseminar las nuevas tecnologías.

Consolidar los logros alcanzados

Hay un debate continuo sobre cuál podría ser la mejor respuesta de seguridad al cambio climático. Algunos analistas opinan que la cuestión debería instar a los gobiernos a cooperar de manera más profunda, positiva y liberal. Insisten en que la seguridad climática, más que ninguna otra cuestión, requiere una creciente cooperación a nivel internacional. Otros analistas sugieren que el cambio climático hará que los gobiernos adopten políticas exteriores más aislacionistas para auto protegerse. Los pesimistas temen que un escenario tipo “bote salvavidas” se convierta en la lógica dominante de las estrategias de seguridad occidentales. En la práctica, las políticas europeas actuales oscilan entre estas dos lógicas. En su enfoque básico hacia la seguridad climática, los gobiernos europeos se encuentran entre una mayor cooperación internacional y la autosuficiencia.

Los resultados políticos hasta ahora ciertamente no reflejan el argumento de que la única manera de garantizar la seguridad en un mundo asolado por el efecto invernadero sea la del “bote salvavidas”. Hay pocos indicios

⁵⁹ Mabey, *Climate change*, op. cit., p.7.

de que los gobiernos europeos se estén decantando por un enfoque muy militarizado. La UE ha intentado de manera *ad hoc* lograr un equilibrio entre la lógica de la seguridad estatal y la de la seguridad humana en su geoestrategia climática. Hasta la fecha, la mejor manera de describir al enfoque de la UE hacia la seguridad climática es una especie de “securitización-lite”.

No obstante, es evidente la preocupación de los diplomáticos sobre los posibles desafíos que la inseguridad climática podría suponer para el enfoque liberal de cooperación a largo plazo. Basándose en su serie de iniciativas de seguridad climática, la UE podría mejorar en una serie de áreas con el fin de prevenir que eso ocurra.

La UE aún tiene que otorgar mayor prioridad a una cooperación más profunda a nivel internacional para lograr una seguridad colectiva y un cambio cualitativo en la naturaleza del crecimiento económico. Además de los actuales esfuerzos en la gestión de las “crisis climáticas”, la UE necesita identificar y definir mejor sus políticas sobre esas cuestiones como parte de sus principales políticas exteriores.

La Unión aún necesita avanzar de la “seguridad climática” hacia una política exterior climática integral. Mientras que la comunidad de seguridad ha empezado a prestar atención a las implicaciones del calentamiento global, ahora es necesario intensificar los esfuerzos para incluir el cambio climático en la política exterior más amplia.

Muchos analistas siguen mostrándose escépticos hacia la agenda de seguridad climática porque asocian securitización con militarización. Pero el hecho de que haga falta limitar la militarización no implica que la securitización no sea necesaria. Se necesitarán regímenes internacionales más fuertes en todas las áreas de seguridad y gestión de crisis. Y la UE aún tiene que avanzar más allá del debate sobre la seguridad climática en torno a la necesidad europea de defenderse ante la inestabilidad proveniente “desde fuera” en lugar de mitigar la forma en la que a menudo sus propias políticas magnifican las amenazas a nivel mundial.

Si bien esos son pasos necesarios y bienvenidos, no será posible asegurar la seguridad sólo mediante un aumento en el gasto en la prevención de conflictos, la adaptación o el uso de las energías renovables en los países

en vías de desarrollo. Hace falta un ajuste más profundo en la propia esencia de cómo la política exterior y de seguridad de la Unión interactúa con e intenta influir en el orden mundial. Es aquí donde la UE tiene una oportunidad para consolidar los logros alcanzados en los últimos diez años y asumir un liderazgo mucho más visionario sobre cuestiones relativas a la seguridad climática global.

Este documento se basa en el libro *Climate change and European security*, de próxima publicación por el autor con la editorial Routledge en septiembre de 2014.