



EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Documento del Alto Representante y de
la Comisión Europea al Consejo Europeo

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Documento del Alto Representante* y de la Comisión Europea al Consejo Europeo

INTRODUCCIÓN



* D. Javier SOLANA MADARIAGA, Secretario General del Consejo de la Unión Europea y Alto Representante de la UE para a Política Exterior y de Seguridad Común.

Los riesgos que plantea el cambio climático son reales y su incidencia ya se está haciendo sentir. Las Naciones Unidas estiman que todos sus llamamientos urgentes de ayuda humanitaria de 2007 excepto uno, tenían relación con el cambio climático. En 2007, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mantuvo su primer debate sobre el cambio climático y sus consecuencias para la seguridad internacional. El Consejo Europeo ha llamado la atención sobre la incidencia del cambio climático en la seguridad internacional y, en junio de 2007, instó al Alto Representante y a la Comisión Europea a presentar en la primavera de 2008 un informe común al Consejo Europeo.

Ahora entendemos mejor los mecanismos del cambio climático. Las conclusiones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático demuestran que, aún cuando en 2050 las emisiones hubieran quedado reducidas a menos de la mitad de los niveles de 1990, sería difícil



de evitar una elevación de la temperatura de hasta 2 °C por encima de los niveles preindustriales. Tal incremento de las temperaturas planteará unos riesgos graves para la seguridad que se incrementarían si prosigue el calentamiento. Un cambio climático sin atenuación por encima de los 2 °C dará lugar a situaciones sin precedentes y desencadenará probablemente nuevos cambios climáticos, acelerados, irreversibles y, en buena medida, imprevisibles. La inversión en atenuación para evitar dichas situaciones, así como la búsqueda de maneras de adaptarse a lo inevitable, debería ir de la mano con el hacer frente a las amenazas a la seguridad internacional que origina el cambio climático; las dos deben considerarse parte de la política de seguridad preventiva.

La mejor manera de considerar el cambio climático es como un multiplicador de amenazas que extrema las tendencias, las tensiones y la inestabilidad existentes. El núcleo del desafío es que el cambio climático amenaza sobrecargar a países y regiones de por sí frágiles y proclives al conflicto. Es importante reconocer que los riesgos no son sólo de carácter humanitario; incluyen también riesgos políticos y de seguridad que afectan directamente a los intereses europeos. Además, consecuentemente con el concepto de seguridad humana, es claro que muchos de los problemas relativos a la incidencia del cambio climático sobre la seguridad internacional están interrelacionados, por lo que requieren reacciones políticas globales. Por ejemplo, la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio quedaría en riesgo considerable puesto que el cambio climático, si no se atenúa, bien podría hacer inútiles años de esfuerzos de desarrollo.

El presente informe, se centra en la incidencia de cambio climático en la seguridad internacional y estudia la incidencia de estas consecuencias en materia de seguridad internacional para la propia seguridad de Europa, así como la respuesta que la UE debería dar.

La UE se encuentra una posición privilegiada para responder a las incidencias del cambio climático sobre la seguridad internacional, por su papel





dirigente en el desarrollo, la política sobre el clima mundial y la amplia variedad de útiles e instrumentos de que dispone. Asimismo, el desafío a la seguridad está a la medida de las ventajas de Europa, con su visión global de la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la reconstrucción post-conflicto, así como por su condición de proponente fundamental del multilateralismo efectivo.

La Estrategia Europea de Seguridad reconoce la relación entre el calentamiento mundial y la competencia por los recursos naturales; por su parte, la comunicación “Europa en el mundo” destaca los efectos de la mundialización en las relaciones exteriores.

El presente informe estudia los modos de aprovechar toda la variedad de instrumentos de la UE, entre ellos la acción comunitaria y la de la PESC/PESD, junto con las políticas de atenuación y adaptación, para afrontar los riesgos para la seguridad. Asimismo, estudia las consecuencias para la intensificación del diálogo político con terceros países. Antes de finales de 2009 debe desarrollarse un acuerdo para el período posterior a 2012, y todos los mecanismos de las relaciones exteriores de la UE deben obrar con este fin.

El informe llega a la conclusión de que conviene al interés propio de Europa hacer frente a las consecuencias del cambio climático para la seguridad, con una serie de medidas, tanto en el nivel de la UE como en el de las relaciones bilaterales y en el multilateral, que se apoyen entre sí.

Aunque el presente informe trata de la incidencia del cambio climático sobre la seguridad internacional, la respuesta de la UE quedará condicionada por la incidencia del cambio climático en la propia Europa. El cambio climático afectará de modo contundente al entorno natural de Europa y a casi todos los niveles de la sociedad y la economía.

Photo: Henning Thing, Danish Polar Center



AMENAZAS

Los efectos del cambio climático ya se sienten: las temperaturas se elevan, los casquetes polares y los glaciares se derriten y los fenómenos meteorológicos extremos se hacen más frecuentes y más intensos. El siguiente apartado esboza algunas de las formas de conflicto provocado por el cambio climático que pueden ocurrir en diversas regiones del mundo.

i) Conflictos por los recursos

En muchas regiones del mundo ya se percibe la disminución del suelo cultivable, la escasez generalizada de agua, la disminución del alimento y de las poblaciones de peces, el incremento de las inundaciones y las sequías prolongadas. El cambio climático alterará los modelos de precipitaciones y reducirá más el agua dulce disponible, que puede llegar a disminuir un 20 ó 30% en determinadas regiones. La caída de la productividad de la agricultura provocará o agravará la inseguridad alimentaria en los países menos desarrollados y un incremento insostenible del precio de los alimentos en todas partes. La escasez de agua en particular puede provocar descontento social y dar lugar a pérdidas económicas significativas, aún en las economías sólidas. Las consecuencias serán aún más graves en las zonas con fuerte presión demográfica. El efecto general es que el cambio climático alimentará los conflictos existentes por unos recursos en disminución, especialmente allí donde el acceso a dichos recursos está politizado.





ii) Daños y riesgos económicos para las ciudades costeras y las infraestructuras vitales

Se ha estimado que el dejar la situación como está por lo que respecta al cambio climático puede costar a la economía mundial hasta el 20% del PIB mundial al año, mientras que el costo de una actuación concertada efectiva puede ser sólo del 1%. Las zonas costeras albergan a una quinta parte aproximadamente de la población mundial, cifra que aumentará en los años próximos. Las megápolis, con sus infraestructuras de apoyo, como las instalaciones portuarias y refinerías de petróleo, están situadas a menudo junto al mar o en los deltas de los ríos. La elevación del nivel del mar y el incremento de la frecuencia e intensidad de las catástrofes naturales plantea una amenaza grave a estas regiones y a sus perspectivas económicas. Las costas orientales de China y la India, así como la región del Caribe y Centroamérica, quedarían particularmente afectadas. Un incremento de las catástrofes y de las crisis humanitarias dará lugar a una presión inmensa sobre los recursos de los países donantes, incluidas las capacidades para operaciones de socorro de emergencia.

iii) Pérdida de territorio y contenciosos fronterizos



Los científicos pronostican cambios de importancia de la masa continental durante el presente siglo. El retroceso de las costas y la sumersión de grandes zonas podría dar lugar a pérdida de territorio, incluso a la desaparición de países enteros, como pequeños estados insulares. Es probable que se produzcan más contenciosos relativos a las fronteras marítimas y terrestres y otros derechos territoriales. Podría ser necesario reformar las normas de Derecho internacional vigentes, como por ejemplo el Derecho del mar, por lo que respecta a la resolución de conflictos territoriales y fronterizos. Otra dimensión de la competencia por los recursos energéticos estriba en los posibles conflictos por los recursos de las regiones polares, que podrán explotarse como consecuencia del calentamiento mundial. La

desertización podría iniciar un círculo vicioso de degradación, migraciones y conflictos territoriales y fronterizos que amenace la estabilidad política de países y regiones.

iv) Migraciones por causas ambientales

Aquellos sectores de la población que ya sufren de malas condiciones sanitarias, desempleo o exclusión social se volverán más vulnerables a los efectos del cambio climático, que podría aumentar o desencadenar las migraciones interiores y entre países. Las Naciones Unidas predicen que hacia 2020 se habrán producido millones de migraciones por causas ambientales, siendo el cambio climático uno de los desencadenantes principales de este fenómeno. Algunos países que son sumamente vulnerables al cambio climático piden ya el reconocimiento internacional de estas migraciones por motivos de medio ambiente. Estas migraciones pueden incrementar los conflictos en las zonas de tránsito y de destino. Europa debe disponerse a sufrir una presión migratoria considerablemente mayor.

v) Situaciones de fragilidad y radicalización

El cambio climático puede aumentar significativamente la inestabilidad de los Estados debilitados o en descomposición al tratar las administraciones de dar el máximo de capacidad, ya de por sí limitada para responder efectivamente a los desafíos a los que harán frente. La incapacidad de la administración para atender las necesidades de su población en su conjunto o de dar protección frente a dificultades provocadas por el cambio climático puede ser causa de frustraciones y dar lugar a tensiones entre grupos étnicos y religiosos diferentes en el interior de los países y a procesos de radicalización política. Ello podría desestabilizar países e incluso regiones enteras.

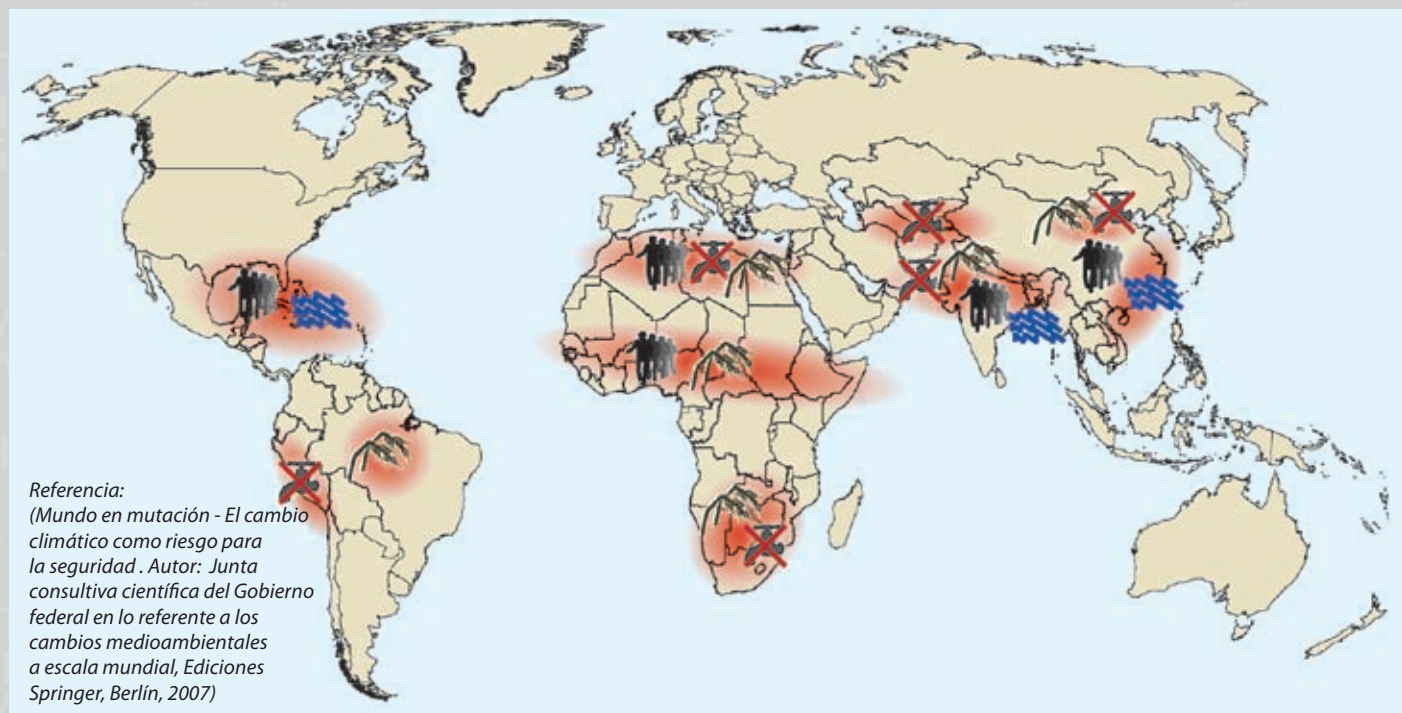


vi) Tensiones por el suministro de energía

Uno de los conflictos potenciales más significativos por los recursos se deriva de una intensificación de la competencia por el acceso a los recursos energéticos y su control. Ésta es en sí misma causa de inestabilidad y lo seguirá siendo. No obstante, debido a que gran parte de las reservas mundiales de hidrocarburos se encuentran en regiones vulnerables a la incidencia del cambio climático y debido a que muchos Estados productores de petróleo y gas hacen frente ya a desafíos sociales, económicos y demográficos de importancia, la inestabilidad aumentará probablemente. La posible extensión del uso de la energía nuclear para la generación de energía puede dar lugar a nuevos problemas de proliferación, en el contexto de un régimen de no proliferación ya sujeto a presiones. A medida que, por efecto del cambio climático, se abran regiones anteriormente inaccesibles, se intensificará la carrera por los recursos.

vii) Presiones sobre la gobernación internacional

El sistema multilateral corre riesgo si la comunidad internacional no hace frente a las amenazas esbozadas más arriba. La incidencia del cambio climático dará alas a la política del resentimiento entre los mayores responsables del cambio climático y los más afectados por el mismo. La incidencia de las medidas (o de la ausencia de medidas) de atenuación del cambio climático será, pues, causa de tensión política tanto interna como internacional. Posiblemente no habrá sólo una fractura que divida el norte y el sur, sino existirá también una dimensión sur-sur, en particular conforme aumenta la parte china e india de las emisiones mundiales. La arquitectura internacional de seguridad, ya sobrecargada, sufrirá una presión mayor.



Constelaciones de conflictos en puntos críticos seleccionados



Degradación de origen climático de los recursos hídricos



Disminución de origen climático de la producción alimentaria



Punto crítico



Aumento de las catástrofes debidas a temporales e inundaciones de origen climático



Migraciones provocadas por motivos medioambientales



EJEMPLOS GEOGRÁFICOS

En numerosas regiones, el cambio climático está propiciando una o varias de las amenazas antes señaladas. A continuación se ilustra cómo el cambio climático está multiplicando la presión existente en varias regiones del mundo. Puesto que en los países vecinos de la UE se encuentran algunas de las regiones más vulnerables al cambio climático, por ejemplo el norte de África y Oriente Próximo, es posible que en el futuro aumenten la presión migratoria en las fronteras de la Unión Europea y la inestabilidad política y los conflictos. Esto también puede tener un impacto significativo en las rutas de suministro de energía a Europa.

ÁFRICA



África es uno de los continentes más vulnerables al cambio climático debido a las múltiples tensiones y a su reducida capacidad de adaptación. En el norte de África y en el África Subsahariana, la creciente sequía, la escasez de agua y el abuso de las tierras degradarán los suelos y podrían originar la pérdida del 75% de las tierras cultivables y de regadío. El Delta del Nilo podría correr el riesgo tanto de crecida del nivel del mar como de salinización de las zonas agrícolas, y en este siglo podrían perderse entre el 12% y el 15% de las tierras cultivables con la subida de nivel del mar, lo que afectaría a 5 millones de personas en 2050. Ya en la actualidad, el cambio climático está teniendo un impacto importante en el conflicto de Darfur. En el Cuerno de África, el descenso de las precipitaciones y el aumento de las temperaturas tendrá un impacto negativo considerable en una región altamente vulnerable al conflicto. En África meridional, las sequías están contribuyendo a la obtención de cosechas pobres, lo que produce inseguridad alimentaria en varias zonas habitadas por millones de personas que deberán hacer frente sin duda a la escasez de alimentos. Es probable que se intensifique la migración en esta región, pero también la migración desde otras regiones a través del África septentrional hacia Europa (migración de tránsito). En África, y en todo el mundo, se prevé que el cambio climático tenga un efecto negativo en la salud humana, en especial debido a la propagación de enfermedades transmitidas por vectores que contribuyen a agravar las tensiones.

2. Oriente Próximo

En Oriente Próximo los sistemas hídricos se encuentran ya sometidos a una presión intensa. Aproximadamente dos tercios del mundo árabe depende, para el agua, de fuentes exteriores a sus fronteras. Se prevé que los ríos Jordán y Yarmuk reduzcan considerablemente sus caudales, lo que afectará a Israel, a los Territorios Palestinos y a Jordania. Las tensiones existentes por el acceso al agua se intensificarán casi con toda probabilidad en esta región, lo que provocará una inestabilidad política adicional con repercusiones negativas para la seguridad energética de Europa y otros intereses europeos. El suministro de agua en Israel podría reducirse en un 60% en este siglo. Por lo tanto, se ha previsto un descenso significativo del rendimiento de los cultivos, en una zona que ya es en gran parte árida o semiárida. Se espera que una remisión considerable afecte a Turquía, Irak, Siria y Arabia Saudí y por lo tanto también a la estabilidad de una región de estrategia vital para Europa.



3. Sur de Asia

La subida del nivel del mar puede amenazar el hábitat de millones de personas en la medida en que el 40% de la población de Asia (casi 2.000 millones) vive a 60km de la costa. La tensión producida por la escasez de agua y la pérdida de productividad agrícola harán muy difícil alimentar a la creciente población asiática, que además se verá expuesta al desarrollo de enfermedades infecciosas. Los cambios en las lluvias de monzón y la reducción de las aguas de deshielo del Himalaya afectarán a más de 1.000 millones personas. Los conflictos sobre los recursos restantes y la migración no controlada llevarán a la inestabilidad a una región que es un socio económico importante para Europa, y que cuenta con factores de producción y distribución concentrados a lo largo de costas vulnerables.



4. Asia central

Asia central es otra región gravemente afectada por el cambio climático. Ya es evidente la escasez creciente de agua, que es tanto un recurso clave para la agricultura como un recurso estratégico para la producción eléctrica. Solo en la segunda mitad del siglo XX los glaciares de Tayikistán han perdido un tercio de su superficie, y en las últimas cuatro décadas Kirguistán ha perdido cerca de mil glaciares. Así, existe un considerable potencial adicional de conflicto en una región cuyos progresos estratégicos, políticos y económicos, y los retos transregionales crecientes, afectan directa o indirectamente a los intereses de la UE.



5. América Latina y países del Caribe

En las zonas más secas de América Latina, el cambio climático llevará a la salinización y a la desertización de la región agrícola y a una importante reducción del rendimiento de los cultivos y la ganadería. Esto tendrá consecuencias adversas para la seguridad alimentaria. Se ha previsto que la subida del nivel del mar provoque un riesgo creciente de inundación en las zonas bajas. Se ha previsto que el aumento de la temperatura de la superficie marina debido al cambio climático tenga efectos nocivos en los arrecifes de coral, y provoque cambios en la situación de las poblaciones de peces. Los países latinoamericanos y del Caribe ya están sufriendo los efectos nefastos, incluidos muchos acontecimientos extremos asociados con el ciclo de El Niño. Se ha previsto que los cambios de los modelos de precipitaciones y la desaparición de los glaciares afecten perceptiblemente a la disponibilidad de agua para el consumo, para la agricultura y la producción de energía, por ejemplo en la región de los Andes. Los países del Caribe y el golfo de México ya sufren cada vez más huracanes de importancia. Esto se seguirá exacerbando debido al cambio climático y dará lugar a tensiones sociales y políticas en una región con estructuras de gobierno a menudo frágiles.

5. КЛИМАТ

El rápido deshielo de los casquetes glaciares polares, en especial del Ártico, está abriendo nuevos canales y rutas comerciales internacionales. Además, la accesibilidad creciente a los enormes recursos de hidrocarburos en la región ártica está cambiando la dinámica geoestratégica de la región con consecuencias potenciales para la estabilidad internacional y los intereses de seguridad europeos. Un ejemplo de los nuevos intereses estratégicos resultantes es el reciente izamiento de la bandera rusa en el polo norte. Hay una necesidad creciente de abordar el debate sobre las nuevas demandas territoriales y el acceso a nuevas rutas comerciales por parte de distintos países que desafían la capacidad de Europa para garantizar efectivamente en la región sus intereses comerciales y sobre los recursos, y pueden ejercer presión en sus relaciones con socios clave.



Cape Morris Jesup, Greenland © Kurt H. Kjær, RINK project, University of Copenhagen



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El impacto del cambio climático en la seguridad internacional no es ya un problema del futuro sino una cuestión actual y persistente. Incluso si se avanzara en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, los modelos climáticos ya han cambiado, las temperaturas globales ya se han incrementado y, sobre todo, el cambio climático ya se está percibiendo en todo el globo.

El papel activo de la UE en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático es vital y debe proseguir. La UE ha demostrado su liderazgo tanto en las negociaciones internacionales, en especial abogando por el objetivo de los 2°C, como en sus decisiones de largo alcance sobre el clima y las políticas energéticas nacionales. Sin embargo, la UE no puede actuar sola. En un paisaje político internacional cambiante, los principales emisores y las nuevas economías también tendrán que implicarse y comprometerse en un acuerdo ambicioso sobre el clima mundial en el marco de las Naciones Unidas.

En la respuesta de la UE, es necesario tener especialmente en cuenta a los EE.UU., China y la India y evaluar lo que significa esta implicación para las relaciones a largo plazo de la UE con Rusia. Las recomendaciones que se exponen a continuación deben ser complementadas por estudios ulteriores e ir seguidas por planes de acción coherentes de la UE, destinados a abordar las diversas dimensiones de las respuestas requeridas para hacer frente al impacto del cambio climático en la seguridad internacional de manera completa y efectiva. La próxima evaluación de la ejecución de la Estrategia europea de seguridad, y en su caso las propuestas para complementarla, deben tener en cuenta la dimensión de seguridad del cambio climático.

Aumentar las capacidades a escala de la UE

Un primer paso para abordar el impacto del cambio climático en la seguridad internacional debería ser aumentar los conocimientos y evaluar las propias capacidades de la UE, e ir seguido por una mejora de la prevención, y el estado de preparación de la respuesta precoz a catástrofes y conflictos. Deben determinarse las implicaciones financieras de estas respuestas y evaluarlas también al proceder a la revisión del presupuesto de la UE.

Las posibles acciones que podrían desarrollarse incluyen:

- intensificar las capacidades de la UE de investigación, análisis, supervisión y detección precoz y las listas vigiladas, incluido el Instituto de Estudios de Seguridad, el Centro de Satélites de la UE (CSUE), del Centro de Situación de la UE (SITCEN), la red de la UE de corresponsales de seguridad en materia de energía (NESCO), la Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad y los Centros Comunes de Investigación. Es necesario incluir la supervisión y la detección precoz en situaciones particulares de fragilidad del Estado y de radicalización política, de tensiones sobre recursos y abastecimientos de energía, tensiones ambientales y socioeconómicas, amenazas para infraestructuras vitales y activos económicos, conflictos fronterizos, impacto en los derechos humanos y movimientos migratorios potenciales.
- seguir aumentando la planificación y las capacidades de la UE y de los Estados miembros incluidas la protección civil y el uso de los instrumentos de respuesta a las catástrofes y de gestión de crisis (civiles y militares) para contribuir a dar respuesta a los retos que supone para la seguridad el cambio climático.
- que la Comisión siga trabajando para evaluar con mayor detalle para cada región, cuáles puedan ser las implicaciones para la seguridad y cómo pueden afectar a los intereses de la UE.

Liderazgo multilateral de la UE para promover la seguridad climática mundial

El cambio climático es un elemento clave en las relaciones internacionales y lo será cada vez más en los próximos años, incluida su dimensión de seguridad. Si esto se reconoce, puede incluso convertirse en un hilo conductor positivo para mejorar y reformar la gobernanza global. Como es un problema mundial, la UE está abogando por una respuesta multilateral. Basándose en el éxito de la Conferencia de Bali celebrada en diciembre de 2007 la UE debe seguir consolidando su liderazgo para alcanzar en 2009 un acuerdo ambicioso para después de 2012, que incluya medidas tanto de mitigación como de adaptación de todos los países, como contribución clave para hacer frente a la seguridad climática.

Las posibles acciones que podrían desarrollarse incluyen:

- Centrar la atención en los riesgos para la seguridad relacionados con el cambio climático en la escena multilateral; en especial en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el G8 así como en los organismos especializados de las NU (abordando, entre otras cosas, la posible necesidad de consolidar determinadas normas del Derecho internacional, incluido el Derecho marítimo).



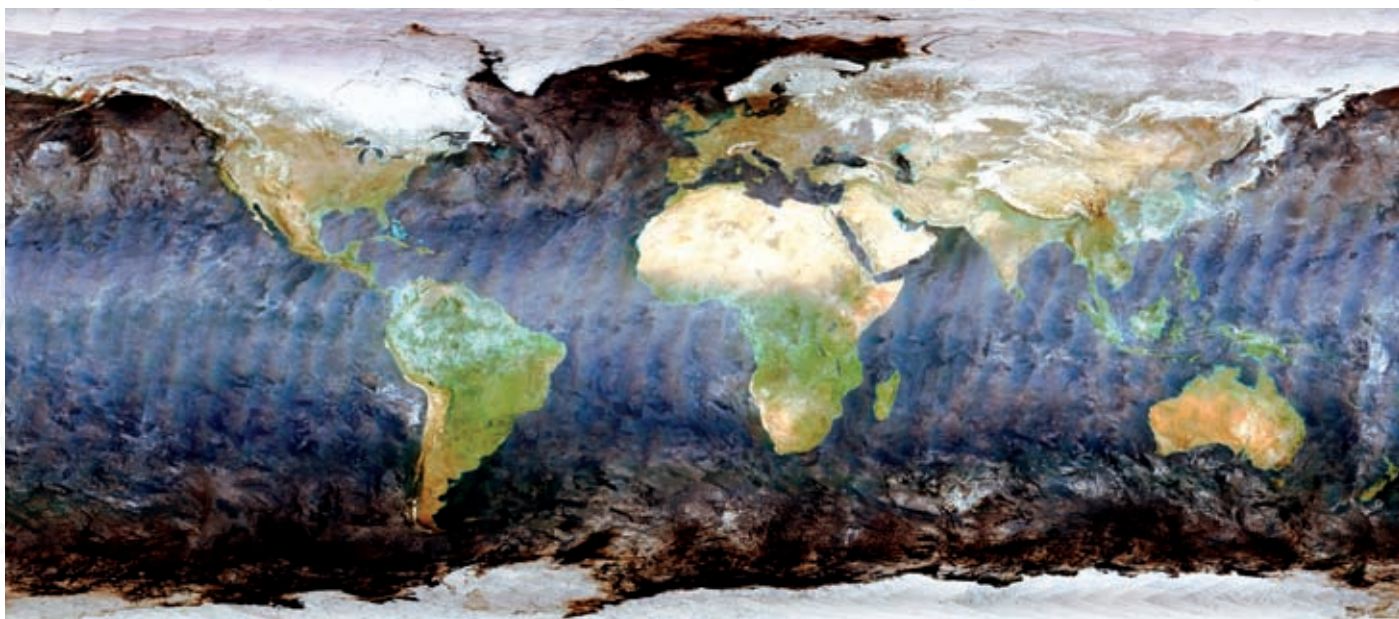
- Reforzar la cooperación internacional para la detección y supervisión de las amenazas a la seguridad relacionadas con el cambio climático, y para las capacidades de prevención, situación de preparación, mitigación y respuesta. Promover el desarrollo de situaciones regionales de seguridad en los diversos niveles del cambio climático y sus implicaciones para la seguridad internacional.
- Estudiar la tensión migratoria adicional causada por el medio ambiente en el futuro desarrollo de una política de migración europea global, en conexión con todos los organismos internacionales pertinentes.

Cooperación con terceros países

El cambio climático requiere volver a evaluar y reforzar la cooperación de la UE y los instrumentos de diálogo político, prestando más atención al impacto del cambio climático en la seguridad. Esto podría suponer conceder mayor prioridad y apoyo a la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, a la buena gobernanza, a la gestión de los recursos naturales, a la transferencia de tecnologías, a la cooperación transfronteriza en materia de medio ambiente (entre otras cosas en materia de aguas y tierras), a la consolidación y al desarrollo de capacidades institucionales para la gestión de crisis.

Las posibles acciones que podrían desarrollarse incluyen:

- Incorporar en mayor medida la adaptación y la resistencia al cambio climático en las estrategias regionales de la UE (por ejemplo la Dimensión Septentrional, la Política europea de vecindad, la Estrategia UE-África, el Proceso de Barcelona, la Sinergia del Mar Negro, la Estrategia de la UE para Asia central, el Plan de acción para Oriente Próximo). Debería prestarse especial atención a las regiones más vulnerables y a los potenciales puntos candentes de la seguridad climática. Habría que basarse en la alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la UE y los países en desarrollo más vulnerables.
- Desarrollar una política de la UE para el Ártico basada en la estrategia geográfica en desarrollo de la región ártica, y tener en cuenta entre otras cosas el acceso a los recursos y la apertura de nuevas rutas comerciales.
- Estudiar las repercusiones que para la seguridad tiene el cambio climático en el diálogo con terceros países, incluso compartiendo análisis.





COMISIÓN EUROPEA

www.europa.eu

QC-81-08-248-ES-C

ISBN 978-92-824-2335-6



10.2860/53838