

# **INTRODUCCIÓN**

---

---

## INTRODUCCIÓN

MANUEL MARÍN GONZÁLEZ

---

---

### SEGURIDAD, MODELO ENERGÉTICO Y CAMBIO CLIMÁTICO

Las dos grandes citas en las que la comunidad internacional pensaba encarrilar el grave problema del calentamiento global, no han sido capaces de encontrar soluciones y acuerdos para abordar esta grave cuestión. Desde diciembre de 2009 en Copenhague hasta la reciente reunión de diciembre de 2010 de Cancún la diplomacia de Naciones Unidas se ha lanzado a la búsqueda del Tratado perdido.

No lo ha encontrado y nos queda la esperanza de poder abordar en 2011, en la próxima cita de África del Sur la negociación definitiva del tan ansiado Tratado, vinculante y obligatorio, sobre el Cambio Climático, que nos devuelva al camino de la sostenibilidad medio ambiental.

El objetivo de este Cuaderno dedicado al cambio climático es arriesgado desde el punto de vista conceptual y político. Pretende situarnos en el debate acerca del calentamiento global desde una perspectiva que vincula el cambio climático a dos premisas previas: la seguridad y el modelo energético.

Esta aproximación no suele ser del agrado del pensador medioambientalista que entiende que el fenómeno del calentamiento global debe ser abordado con la lógica aparente más noble de la defensa del medio ambiente.

La ecología, desde el problema de la biodiversidad hasta el de la mitigación del CO<sub>2</sub>, tiene suficientes méritos y contenido como para abordar este problema desde una posición estrictamente medioambientalista. El gran diseño es la búsqueda permanente del “desarrollo sostenible”, tal como se enunciara en 1987 en el Informe Brundtland.

Ética y moralmente esta posición es defendible, pero la realidad nos está demostrando que no es suficiente para intentar encontrar una solución global.

La Cumbre de Copenhague supuso la demostración práctica de que ya no es posible pretender abordar la búsqueda de un Tratado vinculante y obligatorio desde argumentos exclusivamente medioambientales. Otras variables relacionadas con la seguridad nacional e internacional; el modelo energético y las nuevas interdependencias energéticas se han incorporado al debate y a la solución del calentamiento global.

El cambio climático es un problema que tiene varios envoltorios, varias capas superpuestas como en el clásico ejemplo de la cebolla. Envoltorios de naturaleza económica; envoltorios geopolíticos y geoestratégicos; envoltorios relativos al modelo energético; envoltorios relativos a la seguridad. Un problema mundial como el calentamiento global del planeta es un problema que tiene que estudiarse necesariamente en relación con los nuevos equilibrios de poder que se están produciendo en el mundo.

El siglo XXI ha superado definitivamente los equilibrios y las relaciones de poder en la esfera internacional que marcaron el pasado siglo XX. Los cambios han sido vertiginosos. Baste el ejemplo de lo acontecido en la vieja Europa. En apenas un cuarto de siglo hemos pasado de la guerra fría, la amenaza nuclear y la división del continente a una Unión Europea que se amplió a los países del Este y Centro de Europa. El Muro de Berlín y lo que significaba es ya un recuerdo que cuesta explicarlo a las nuevas generaciones de europeos.

Otro ejemplo contundente y que se ha convertido en una expresión clásica de estos cambios formidables es, que el más importante tenedor de bonos del Tesoro norteamericano, sea el Banco Nacional de China. Esta circunstancia que hubiera sido inconcebible para la revolución comunista de Mao Tse Tung y una auténtica aberración para el patriotismo sin complejos de Ronald Reagan, es hoy una realidad que hace depender gran parte de la estabilidad monetaria mundial de las decisiones financieras de la nueva superpotencia china. El mercado monetario internacional de tipos de cambios en el último G20 de Seúl pendiente de la posición de un país liderado por el más grande y poderoso Partido Comunista del mundo. ¡Quién lo hubiera imaginado!

Nuevos espacios globales se han dibujado en los últimos años que han afectado inevitablemente al debate sobre los problemas derivados del calentamiento global.

La lógica del primer informe sobre “La Supervivencia de Nuestro Planeta” liderado por Willy Brandt ; el nuevo informe sobre “Nuestro futuro común” realizado bajo la autoridad de la primera Ministra Noruega Groo Brutland, incluso las posiciones más exigentes como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro y la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, y las posteriores cumbres de Naciones Unidas, se situaban en un contexto internacional y en realidades económicas y financieras muy diferentes.

Estos nuevos espacios globales han dado lugar a nuevas interdependencias que han provocado uno de los fenómenos característicos de este siglo: el desplazamiento del centro de gravedad político, económico y financiero hacia la región Asia-Pacífico. El mundo ya no es eurocéntrico y se articula fundamentalmente en torno al diálogo transatlántico entre europeos y norteamericanos. También el diálogo Norte-Sur ha cambiado profundamente y las clásicas relaciones verticales entre ricos y pobres han sido sustituidas por una constelación de países emergentes algunos de los cuales ya son líderes regionales y disponen de un enorme potencial de crecimiento.

Este crecimiento económico ha acrecentado a su vez la tensión sobre el medio ambiente por la masiva emisión de gases de efecto invernadero. La demanda y el consumo creciente de energía hasta límites que eran desconocidos han propiciado la evidencia de un incremento de la temperatura ambiental que supone uno de los mayores desafíos para la humanidad. Así pues, la demanda creciente de energía, el impresionante desarrollo económico de algunos países emergentes, su nueva posición mundial han situado las interdependencias energéticas como una referencia obligada en el análisis de los nuevos equilibrios de poder que están configurando el nuevo sistema de relaciones internacionales del siglo XXI.

Aunque sólo haya transcurrido apenas una década del nuevo siglo ya se dibujan ciertas tendencias en la definición de estas nuevas interdependencias:

- **Los recursos energéticos están siendo progresivamente dominados y controlados por empresas estatales.** Las grandes compañías multinacionales que controlaban la producción de pe-

tróleo y gas en el siglo pasado apenas representan, en nuestros días, el 20% de la producción mundial. Actualmente las empresas que controlan las 3/4 partes de las reservas probadas de petróleo, gas y carbón en el mundo son estatales o sujetas a un fuerte control de los gobiernos.

Esta circunstancia pone de relieve que las fuentes de energía en este siglo son una parte fundamental de un nuevo sistema de relaciones internacionales y que el control de los Estados productores sobre los recursos se está acrecentando de una manera rápida y constante.

- **El riesgo, que ha sido confirmado, de la utilización creciente de los recursos energéticos para obtener objetivos políticos.** Es una obviedad que los recursos energéticos han tenido siempre un componente estratégico y de seguridad. Sin embargo, estamos en una dimensión nueva que se explica mejor con una realidad construida en apenas una década. África y el control de sus recursos energéticos por las empresas de las antiguas potencias coloniales constituían la explicación clásica del fenómeno del neocolonialismo económico. Poco que ver con la realidad actual: el principal inversor energético en África es China quien obtiene el 29% de sus importaciones energéticas del continente africano. Esta transformación radical ha supuesto que China sea hoy la potencia dominante en el continente africano. El actual plan quinquenal establece como gran prioridad América Latina. Puede ocurrir lo mismo.
- **La seguridad está vinculada a la exigencia del desarrollo sostenible y al fenómeno del calentamiento global.** El cambio climático no es sólo un gravísimo problema medioambiental. Es, igualmente, una cuestión que se integra progresivamente en los nuevos conceptos de seguridad nacional e internacional. El fracaso de la Cumbre de Copenhague se explica en gran parte por dos razones. Una, por no haber integrado los “envoltorios” estratégicos y de seguridad que acompañan el debate sobre cambio climático. Otra, por utilizar un método de trabajo que dificulta el acuerdo final.
- **En los próximos decenios China e India dominarán los mercados energéticos.** China e India representan un tercio de la población mundial y consumen sólo el 20% de la energía global. Durante los últimos años el 70% de la demanda global de petróleo y el 80% del carbón ha provenido del tándem China-India. Un

dólar sobre tres invertido en producción eléctrica de origen fósil o renovable están localizados en China y en India.

Según el World Energy Outlook de la Agencia Internacional de la Energía, China ya es el primer consumidor de energía del mundo.

- **Los bajos precios del petróleo no volverán.** Los costes marginales de exploración y producción del barril de petróleo no permitirán el retorno de precios bajos. Las grandes reservas descubiertas en aguas profundas aumentan considerablemente este coste marginal debido a las dificultades de extracción. El coste medio del barril se situó en, aproximadamente, 69 \$ en 2009.

Este Cuaderno tiene un objetivo preciso: pretende confirmar que la seguridad, el modelo energético y el fenómeno del cambio climático están vinculados en el nuevo orden internacional que está emergiendo en estos últimos años y forman parte de una complicada y difícil negociación global.

Este esfuerzo nos lleva a intentar esclarecer el ámbito de la negociación sobre el cambio climático, sus actores principales, y las consecuencias de un fracaso negociador sobre la seguridad internacional.

El punto de partida es el mismo: la constatación de que la energía, y las interdependencias energéticas, es uno de los **driver** que están determinando la nueva configuración de poder en el siglo XXI. Como en otros campos de las relaciones internacionales, la globalización nos ha impuesto la necesidad de aproximarnos a nuevas realidades que se desarrollan a una gran velocidad y que ya se están configurando como parte fundamental de las nuevas estructuras de poder en el mundo.

El ámbito de la negociación del fenómeno del calentamiento global son las Naciones Unidas, pero el cuadro negociador donde interviene la responsabilidad política directa de los mayores responsables en las emisiones de CO<sub>2</sub> debe estudiarse de una manera particularizada.

La Cumbre de Copenhague y sus pobres conclusiones puso en evidencia, de un lado, la elección de un método de trabajo discutible, de otro lado, que el cambio climático está vinculado a consideraciones de orden económico, geoestratégico y de seguridad que emergieron con toda su crudeza en la trastienda de la cumbre.

Es cierto que con la publicación de los trabajos finales del Panel de Naciones Unidas sobre Cambio Climático se creó un clima de opinión ge-

neralizado que permitió albergar grandes esperanzas respecto a la cita de Jefes de Estado y de Gobierno en la capital danesa. La publicación del Informe Stern encargado por el Gobierno británico sobre el coste de “no hacer nada”; el informe de Javier Solana al Consejo Europeo sobre la Estrategia Europea de Seguridad que incluía el cambio climático entre los riesgos y amenazas de futuro; la apasionada cruzada de Al Gore y sus verdades incómodas; la gran movilización de ONGs y organizaciones vinculadas con la temática del medio ambiente acorralaron a los partidarios del discurso negacionista. Había llegado el momento de tomar decisiones.

Además, la elección de Obama a la Presidencia de los Estados Unidos y su firme compromiso con los problemas medioambientales dieron la impresión que se produciría una presión muy fuerte sobre China para alcanzar un compromiso honorable para todos.

La decepción ha sido muy considerable: en Copenhague no pudo ser y como hemos visto en Cancún se han conseguido sólo pequeños avances. Es cierto que la crisis económica y financiera ha empeorado notablemente el grado de confianza internacional y “el sálvese el que pueda” ha vuelto a imponerse como suele ocurrir casi siempre en situaciones difíciles y complicadas. En estas condiciones la capacidad internacional de producir acuerdos se resiente y si se trata de una cuestión como el calentamiento global tan sensible y que afecta a los “envoltorios” económicos, geoestratégicos y de seguridad que estamos comentando, la posibilidad de encontrar un acuerdo internacional jurídicamente vinculante aumenta su dificultad.

La Cumbre de Copenhague fracasó por la ausencia de “**momentum**”, por un método de trabajo poco adecuado; por la incapacidad de cooperar en esta materia de EEUU y China y por la inexistencia como interlocutor global de la Unión Europea.

El “**momentum**” en una negociación difícil es fundamental para poder concluirla. Es una situación en que los distintos satélites de la galaxia se ordenan, cada uno se encaja en su órbita y se instaura “un momento de orden” que nos lleva a la armonía. Así surge el acuerdo final.

Pues bien, ni en Copenhague ni en Cancún existía “**momentum**”. Ni los satélites de la galaxia –Estados participantes– estaban ordenados; ni estaban encajados –sus diferentes intereses– en sus orbitas; ni existió el necesario momento de orden entre ellos que los llevaran a la armonía –el Tratado vinculante–.

Tampoco **el método de trabajo** parece el más adecuado para ordenar la galaxia de las diferentes posiciones e intereses. Es evidente que un acuerdo sobre el calentamiento global, jurídicamente obligatorio y vinculante solo se puede producir en el ámbito de Naciones Unidas. Sólo Naciones Unidas está en condiciones de legitimar un Tratado de esta naturaleza.

Ahora bien, si el resultado final de este difícil proceso negociador debe ser aprobado por Naciones Unidas, es también oportuno preguntarse si el llamado “método onusiano” es el más adecuado para crear las condiciones del “momentum” que permita la celebración de la gran Cumbre que anuncie a la humanidad que finalmente se ha impuesto la cordura y el calentamiento global se somete a políticas y decisiones que reducirán la emisiones de gases de efecto invernadero.

No parece, y así lo demostró Copenhague, que una Asamblea General compuesta de Jefes de Estado y de Gobierno pronunciando decenas de discursos atractivos, reivindicativos, o simplemente aburridos, sea el instrumento adecuado para concluir un acuerdo de esta envergadura.

Que la Cumbre de Cancún fuera convocada solo a nivel ministerial es el dato que confirma que se pretendía evitar otra situación similar a la de Copenhague.

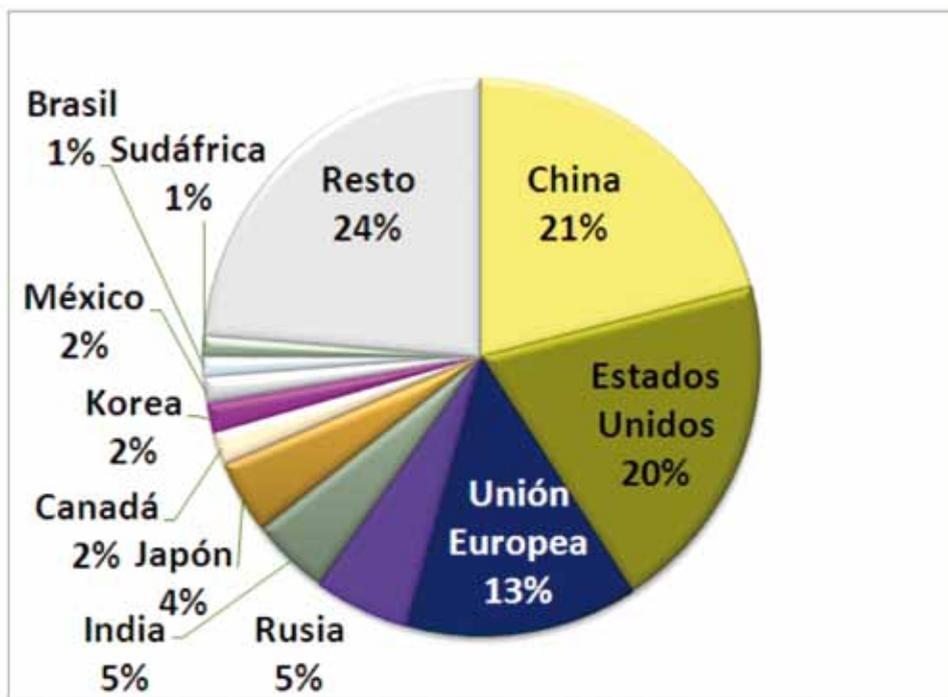
En las negociaciones internacionales difíciles lo más complicado es definir los perfiles del **cuadro negociador**, es decir, determinar claramente los intereses a considerar y quiénes son los interesados. En el caso del calentamiento global, el cuadro negociador, es relativamente fácil de establecer si tenemos en cuenta que las responsabilidades individuales de los principales emisores de CO<sub>2</sub> son bien conocidas y los interlocutores reales son apenas una docena de países.

El cambio climático es un grave problema que afecta a toda la humanidad pero en términos de “técnica negociadora”, de organización de los perfiles de la negociación, la solución está en la mano de un puñado de dirigentes políticos. No es pues un problema de encontrar un cuadro negociador. **El verdadero problema es el grado de voluntad política y de responsabilidad de aquellos dirigentes cuyos países son los responsables directos de la emisión de gases de efecto invernadero.**

Del cuadro de la siguiente página podemos obtener conclusiones muy precisas:

- Solamente una docena de actores internacionales representan casi el 80% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.
- Únicamente tres, China, EEUU y la Unión Europea representan el 54%.
- Si añadimos otros tres, Rusia, India y Japón llegamos al 68%.
- Si sumamos otros cinco más, Canadá, Corea, México, Brasil y Sudáfrica estamos ya en el 80%.
- El 20% restante se lo reparten entre todos los países del mundo.

Los causantes de las emisiones de CO<sub>2</sub> son muy pocos países y los tres máximos responsables están plenamente identificados: China, EEUU y la Unión Europea.



El cuadro negociador es pues fácil de establecer. Un acuerdo de esta troika sobre el cambio climático tendría un efecto tractor tan poderoso sobre el resto de los dirigentes políticos que facilitaría sin duda un acuerdo global. Todos ellos pertenecen además al G20 y se reúnen cada seis meses, siendo una de las cuestiones habituales en sus reuniones el cam-

bio climático. Pueden verse, hablar, discutir y negociar sin problemas de agenda y de ocupaciones que desvíen su atención. El cuadro negociador y quiénes son los actores de esta negociación están perfectamente delimitados. Los culpables son conocidos.

Al menos, la Unión Europea fue capaz de presentarse en Copenhague y Cancún con una posición reconocible: el paquete 20/20/20. Con toda seguridad es la posición negociadora más sólida y más generosa con los países menos desarrollados pero la debilidad externa de la UE y el rechazo de China y EEUU para aceptar el mecanismo de “cap and trade” y crear un mercado mundial de carbono están consiguiendo marginar a los europeos en las grandes citas mundiales.

Hay que notar que, especialmente en Copenhague, el nuevo G2 – China y EEUU– bloquearon toda posibilidad de acuerdo y el documento final se elaboró con el único apoyo de los BRIC. La Unión Europea fue dramáticamente excluida.

Si es cierto que un nuevo equilibrio de poder se está configurando en el mundo después de la caída del muro de Berlín y la desaparición de la guerra fría, hay que reconocer que los elementos de orden estratégico, amenazas y riesgos son muy variados y nos están obligando a reconsiderar y establecer nuevos conceptos estratégicos de seguridad nacional e internacional, sabiendo además que una gran parte de estos riesgos y amenazas son globales.

Una cuestión abierta es interpretar el papel de la energía en el desarrollo de los nuevos conceptos de seguridad. El control y la garantía de acceso a las fuentes de energía se confirman, como ya hemos señalado anteriormente, como un driver fundamental en el nuevo sistema de relaciones internacionales.

La difícil negociación sobre el cambio climático integra, como ya hemos señalado anteriormente, “envoltorios” económicos, geoestratégicos, de modelo energético, de seguridad que no resultan siempre fáciles de precisar. Esta es la razón principal que nos ha llevado a dedicar un Cuaderno del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) a analizar desde distintos puntos de vista esta cuestión.

Una primera aportación debía referirse obligadamente a los riesgos y amenazas del cambio climático. Este trabajo lo ha realizado **Elena Conde**, Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Complutense de Madrid, que desde una posición intelectualmente abierta respecto

al impacto real del fenómeno del cambio climático, establece una visión de conjunto sobre la evidencia de que el calentamiento global representa un riesgo y amenaza para la seguridad. Su trabajo pone de manifiesto las implicaciones geoestratégicas que puede producir el aumento de temperatura y sus efectos sobre recursos básicos para la humanidad.

Después de esta presentación general hemos decidido analizar la posición de los principales responsables en la búsqueda de una solución negociada por ser, al mismo tiempo, los principales responsables del problema.

La elección del Presidente Obama produjo enormes expectativas en el mundo y pareció que por fin se abordaría el cambio climático con una posición constructiva. Obama lo intentó pero no pudo superar las dificultades internas en el Senado norteamericano. Además, el resultado de las últimas elecciones ha debilitado aun más el margen de negociación de EEUU. No nos puede extrañar lo acontecido en Cancún. **Paul Isbell**, Director del Programa de Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano, explica lo acontecido en EEUU y cuáles son las posibilidades para progresar en un incierto futuro.

Otro actor global, la Unión Europea, quiso y no pudo, ni en Copenhague ni en Cancún. Es un auténtico drama lo que ocurre con la UE en aquellas cuestiones en las que no es capaz de hablar con una sola voz. **Mariola Urrea**, Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de la Rioja, analiza el porqué: la UE carece de una Política Común de la Energía y en estas condiciones tiende a caer en la cacofonía y el ya célebre “cada uno por su cuenta”. No obstante, el Tratado de Lisboa ofrece, por primera vez, la posibilidad de progresar en la definición de una Política Común de la Energía. El camino no será fácil pero al menos la puerta se ha abierto.

Aunque no interpretan un interés común y homogéneo, los llamados BRIC –Brasil, Rusia, India y China–, ya son algo más que países emergentes. Juegan un papel cada vez más sustantivo en la agenda mundial y en algunas cuestiones su posición es determinante. Es el caso de China en el grave problema del calentamiento global. **Fatih Birol**, Economista Jefe de la Agencia Internacional de la Energía, nos ofrece una visión de conjunto de las previsiones y tendencias que se dibujan en el horizonte de los próximos decenios, poniendo de manifiesto la gran importancia de las nuevas interdependencias energéticas y cómo estas previsiones

confirman que la energía es un driver fundamental del nuevo sistema de relaciones internacionales.

Si hablamos de riesgos y amenazas es porque existe la posibilidad real de un conflicto. La seguridad nacional e internacional puede verse seriamente afectada por las consecuencias del calentamiento global. La globalización, y los nuevos riesgos y amenazas, han obligado a repensar los conceptos estratégicos de la seguridad tanto en organizaciones militares como en los países que se consideran democracias avanzadas. España lo está haciendo a través de su Estrategia Española de Seguridad. **Ignacio José García Sánchez**, Capitán de Navío y segundo Director del IEEEE nos introduce en este terreno incorporando la visión de la Defensa Nacional respecto a las cuestiones medioambientales.

¿España lo está haciendo bien? Era necesario concluir este Cuaderno del Instituto Español de Estudios Estratégicos con un análisis de la Política Energética desarrollada en nuestro país. El modelo energético español está conociendo una etapa de indefinición y no parece que se pueda concluir el tan ansiado y necesario Pacto Energético a pesar de ser una necesidad nacional. **Antonio Cuevas**, Presidente de la Comisión de Industria del Congreso de los Diputados, nos presenta una aproximación a la deseada y necesaria Política Energética Nacional en el Horizonte 2030. Es una cuestión que suscita, desde luego, vivos debates.

La actual crisis económica y financiera no nos está permitiendo conducir con las luces largas. El dramatismo de lo inmediato, particularmente el desempleo y la falta de crecimiento económico, nos lleva a ocuparnos del día a día apartando cuestiones que se consideran imposibles de resolver mientras no salgamos de la crisis. Vendrán tiempos mejores y entonces será el momento, se nos dice. Pero llegarán los tiempos mejores y entonces se nos dirá que recuperado el crecimiento económico no es tampoco el momento de introducir restricciones al desarrollo económico que pueden frenar la creación de empleo.

El calentamiento global es una de estas cuestiones que se apartan de la agenda política y se intenta postergar para tiempos mejores. Es un gran error. Esperemos que algún día queramos comportarnos como ciudadanos “justos y benéficos”, como pretendieron los soñadores de la Constitución de 1812, y aceptemos que hay cuestiones que no admiten demora.