

Lucía García Rico*

DIMENSIÓN GEOPOLÍTICA Y DE SEGURIDAD DEL CAMBIO CLIMÁTICO: UNA PERSPECTIVA CLIMÁTICA DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Los efectos del cambio climático y de las medidas de mitigación y adaptación tienen consecuencias políticas y de seguridad. Los eventos climáticos extremos derivados del cambio climático afectan al territorio y a la población de los Estados y, en los escenarios más expuestos y vulnerables, pueden provocar situaciones de inseguridad. Este artículo propone adaptar la gobernanza global desde una perspectiva climática para prevenir y prepararse para un escenario geoestratégico transformado por las consecuencias del cambio climático. Los Estados y las organizaciones internacionales deben incluir el cambio climático en sus agendas, integrar transversalmente las consideraciones climáticas en sus políticas y actividades, y desarrollar los mecanismos y foros necesarios para abordar las posibles disputas derivadas de los efectos del cambio climático y de la lucha para combatirlo.

Geopolitical and security dimension of climate change: a climate perspective on global governance

The effects of climate change and of mitigation and adaptation measures have political and security consequences. Extreme weather events resulting from climate change affect the territory and population of States and, in the most exposed and vulnerable scenarios, can lead to situations of insecurity. This article proposes adapting global governance from a climate perspective to prevent and prepare for a geostrategic scenario transformed by the consequences of climate change. States and international organizations must include climate change in their agendas, integrate climate considerations into their policies and activities across the board, and develop the necessary mechanisms and forums to address potential disputes arising from the effects of climate change and the fight to combat it.

Palabras clave: cambio climático, geopolítica climática, seguridad climática, perspectiva climática de la gobernanza global.

Keywords: climate change, climate geopolitics, climate security, climate perspective of global governance.

JEL: F5.

* Diplomática. Beca de investigación Rafael del Pino-Ministerio de Asuntos Exteriores de España (2021-2022). Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School of Government.

Contacto: lucia.grico@gmail.com

Versión de junio de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7792>

1. Introducción

Los eventos climáticos han condicionado la evolución de la humanidad desde sus orígenes. Hace ya 10.000 años, el calentamiento del clima permitió la expansión agrícola y el crecimiento económico necesario para el desarrollo de las sociedades complejas y las diferentes civilizaciones. Sin embargo, por primera vez, el cambio climático tiene carácter antropogénico (Lieberman y Gordon, 2022), lo que permite desafiar el determinismo climático. La humanidad no es únicamente espectadora o víctima de los eventos climáticos, sino que es su causante, por lo que tiene capacidad para prevenirlos, mitigarlos o, al menos, prepararse para afrontar sus consecuencias.

Las previsiones más recientes indican que el calentamiento global se acelera, sólo en esta década la temperatura global puede aumentar entre 1,5 °C y 2 °C (Hansen *et al.*, 2023). En consecuencia, no se puede demorar la lucha contra el cambio climático y no se debe olvidar que tanto los efectos multidimensionales del cambio climático como las transformaciones fundamentales necesarias para luchar contra el mismo, tienen consecuencias geopolíticas y de seguridad. Por un lado, alteran las posiciones de poder de los Estados al afectar a su población y su territorio, diseñando un nuevo escenario geoestratégico. Por otro lado, las consecuencias del cambio climático suponen un desafío o amenaza para la seguridad, principalmente como multiplicador de riesgos y amenazas, pero también afectando a las capacidades de seguridad y defensa de los Estados.

Por todo lo anterior, en el marco de la obligación de los Estados de proteger a su población y defenderla de las amenazas a su seguridad, los gobiernos deben incorporar los desafíos del cambio climático en todas sus políticas nacionales e internacionales y cooperar para diseñar una gobernanza global que permita mantener la paz y seguridad internacional en un escenario geoestratégico transformado por las consecuencias del cambio climático.

2. Las consecuencias geopolíticas del cambio climático

La geopolítica estudia cómo el poder del Estado se proyecta en las relaciones internacionales. Esta disciplina científica parte de que el poder de los Estados depende de dos elementos: el territorio y la población. Las alteraciones en estos elementos provocarán modificaciones en el poder de los Estados y en su posición en el escenario internacional. Pocos fenómenos van a afectar tan directa e intensamente al territorio y la población de los Estados como el cambio climático.

El calentamiento global y el consecuente incremento de las temperaturas terrestres y marítimas provocan el deshielo y el aumento de los niveles del mar, modificando las líneas costeras, las fronteras marítimas y los límites territoriales de los Estados (IPCC, 2022a). El ejemplo más extremo es el de los pequeños Estados insulares del Pacífico como Vanuatu, Tuvalu o Kiribati, que ven amenazada su propia existencia. Sin embargo, otros Estados no insulares como Bangladesh, China, India o los Países Bajos pueden sufrir daños en sus ciudades costeras altamente pobladas e, incluso, perder partes importantes de su territorio (CSNU, 2023). Las pérdidas o modificaciones territoriales abren también interrogantes jurídicos sobre la estatalidad de los Estados afectados, la ciudadanía de sus habitantes, las nuevas líneas de delimitación territorial y marítima, y los posibles cambios en los espacios de soberanía. Interrogantes jurídicos que carecen aún de respuesta, pero que son objeto ya de estudio en las organizaciones internacionales, especialmente en Naciones Unidas.

Las alteraciones territoriales podrían dejar sin hogar a miles de personas, principalmente las que residen en pequeñas islas (Kiribati ya ha empezado a comprar terrenos en Fiji para en el futuro alojar a su población) o en áreas costeras (donde se encuentran muchas de las grandes metrópolis mundiales). Las pérdidas territoriales podrían también alterar los medios de vida al perturbar los fundamentos socioeconómicos de regiones o incluso Estados. La pérdida de territorio o de recursos

pueden provocar movimientos masivos de población que podrían incitar tensiones sociales y competencia por los recursos. La elevación de los niveles del mar y el incremento de eventos climáticos extremos podrían incrementar la exposición y vulnerabilidad de los territorios costeros ante catástrofes naturales, provocando grandes costes materiales y pérdidas de vidas humanas (IPCC, 2022b).

Por el contrario, el deshielo también puede hacer accesibles nuevos territorios y abrir nuevas rutas terrestres y marítimas. El ejemplo paradigmático es el del Ártico. Un Ártico más verde, cálido y accesible abre la región a la investigación y la exploración, y a otras actividades de desarrollo económico (NOAA, 2023), despertando el interés de los Estados ribereños en la zona. Al mismo tiempo, y debido al renovado interés de los Estados, las incertidumbres sobre las cuestiones de control y soberanía de estas zonas y el riesgo de tensiones interestatales han ido poniendo en alerta a sus Fuerzas Armadas (CSIS, 2023).

El calentamiento terrestre también puede transformar los patrones climáticos y convertir actuales terrenos fértiles en zonas yermas, y zonas actualmente habitables en inhóspitas o insalubres (IPCC, 2022b). El riesgo de desertificación se incrementa en históricas zonas productivas como el «creciente fértil» o en nuestro propio país. Por el contrario, territorios inaccesibles o improductivos podrían empezar a cultivarse o explotarse para la obtención de recursos naturales, y zonas hoy desiertas podrían convertirse en hospitalarias. Las nuevas posibilidades son tan diversas que pueden ir desde la explotación de recursos minerales en el Ártico al cultivo vinícola en el Reino Unido.

Todo lo anterior, tendría consecuencias económicas y medioambientales, pero, también, políticas y de seguridad, sobre todo en el caso de los Estados o regiones más expuestas y vulnerables (IPCC, 2022b). Las alteraciones de los patrones climáticos y los eventos climáticos extremos con las consecuentes sequías o inundaciones, pueden inducir también movimientos masivos de población, tensiones o enfrentamientos sociales entre los refugiados climáticos y las comunidades de acogida,

o conflictos entre los Estados por el control y la explotación de las nuevas zonas o espacios accesibles o productivos. El acceso a los recursos hídricos no sólo puede exacerbar las tensiones y generar conflictos, sino que puede también ser utilizado como arma de guerra (ver Figura 1).

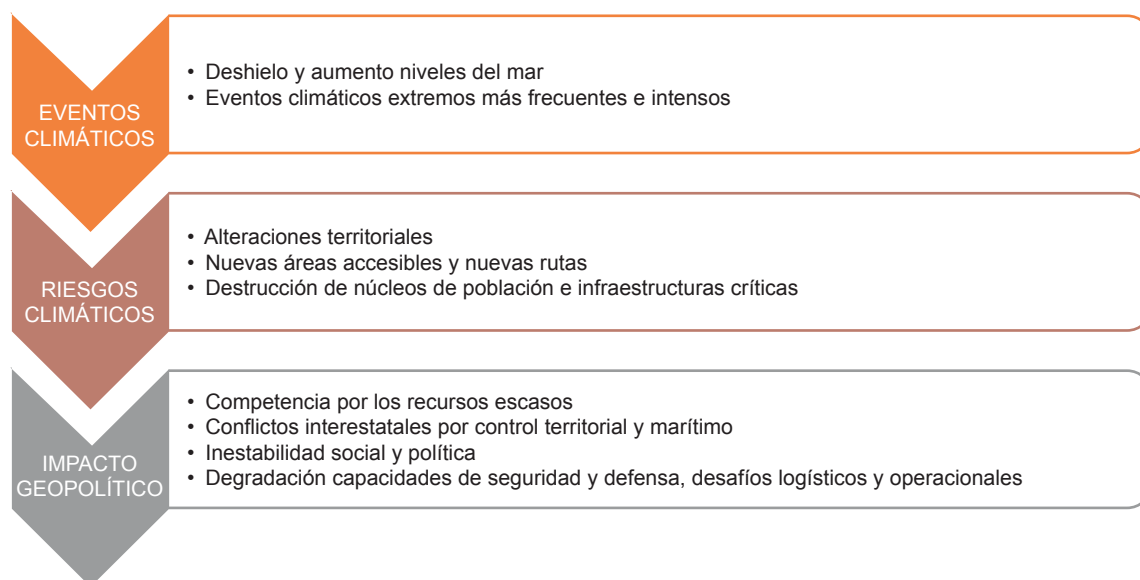
Además, el probable incremento de la intensidad y la frecuencia de los eventos climáticos extremos afectaría a las infraestructuras civiles y militares críticas, afectando a los servicios esenciales de la población y diezmado las capacidades de seguridad y defensa de los Estados (Busby, 2007; Dela Fuente, 2019; Karagiannis *et al.*, 2019; Pal *et al.*, 2023). En el caso de los Estados más expuestos y más vulnerables, las interrupciones ocasionadas por estos eventos climáticos extremos pueden desatar tensiones y conflictos por los recursos escasos, situaciones de inestabilidad social y política e, incluso, episodios de violencia. Además, los efectos sobre las capacidades de seguridad y defensa pueden dejar a los Estados en situación de vulnerabilidad ante futuros impactos y, de forma muy preocupante, ante otras amenazas tradicionales o emergentes (Busby, 2007; Buhaug *et al.*, 2023; Busby, 2008). Por todo ello, los Estados deben preparar a sus fuerzas de seguridad y a sus Fuerzas Armadas para afrontar estos riesgos y desafíos integrando las consideraciones climáticas en su planeamiento operacional y de defensa, y desarrollando sistemas de alerta temprana.

Poniendo el foco en la población, segundo elemento del poder de los Estados, el cambio climático afecta a todas las facetas de la vida de las personas. Para analizar la magnitud del impacto, se puede utilizar el concepto de seguridad humana (PNUD, 1994) que incluye tres dimensiones: la seguridad económica (empleo, medios de vida y seguridad financiera), la social (seguridad alimentaria, salud, derecho a un medioambiente saludable) y la política (paz, estabilidad e integridad física).

En primer lugar, la seguridad económica de las personas se puede ver gravemente perturbada por los impactos de las alteraciones climáticas y los eventos

FIGURA 1

EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL TERRITORIO



FUENTE: Elaboración propia.

climáticos extremos en los sectores agrícola, industrial y de servicios. El sector agrícola debe prepararse para alteraciones de los patrones climatológicos y eventos climáticos extremos, problemas como la escasez de agua, las inundaciones, las olas de calor o las heladas están aumentando en intensidad y frecuencia afectando a los cultivos y a la ganadería. El calentamiento de los océanos afecta directamente a la disponibilidad de los recursos pesqueros (IPCC, 2022b). El sector industrial y energético debe enfrentarse a las alteraciones o los desperfectos graves de los suministros o las infraestructuras y los cambios en la oferta y la demanda de bienes y del consumo energético (OECD, 2018), sin olvidar la revolución tecnológica y en la demanda de recursos naturales que puede suponer la posible transición energética. En el sector de servicios, destaca por su magnitud el impacto en la industria turística que pierde visitantes por falta de nieve en los *resorts* de esquí, los fuegos que amenazan

zonas de veraneo, o las altas temperaturas que no permiten visitar tradicionales atracciones. Además, todos los sectores van a acusar el incremento de los costes de los seguros debido al incremento en la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales provocados por eventos climáticos extremos (Collier *et al.*, 2021).

Todo lo anterior, afectaría directamente a la fuerza laboral, a la estabilidad de los empleos y a la seguridad financiera de la población. Además, los eventos climáticos extremos podrían acabar con los medios de vida y los ahorros de las personas de forma inesperada e inmediata, como en el caso de los desastres naturales, o prolongada en el tiempo, como en el supuesto de las alteraciones de los patrones climáticos. Teniendo en cuenta que los estudios disponibles apuntan a que la situación se puede agravar (Hein *et al.*, 2009), es preciso diseñar políticas que reduzcan el impacto de los efectos del cambio climático en la economía y su traslación a las vidas de los ciudadanos.

FIGURA 2

EFFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA POBLACIÓN

Económicos	Sociales	Políticos
• Sector agrícola: Alteraciones en sectores agrícola, ganadero y pesquero • Sector industrial y energético: Disrupción de suministros, destrucción infraestructuras, alteraciones oferta y la demanda de bienes y energía • Sector servicios: Alteraciones de la oferta y demanda de servicios, incremento de costes	• Pérdida de medios de vida • Escasez de recursos • Inseguridad alimentaria • Dificultades de acceso agua potable • Problemas de salud • Incremento desigualdades • Situaciones de desamparo	• Tensiones sociales • Debilitamiento institucional • Migraciones • Episodios de violencia • Conflictos nacionales e internacionales

FUENTE: Elaboración propia.

En segundo lugar, el cambio climático afecta a la dimensión social de la seguridad humana. Los eventos climáticos extremos, como sequías prolongadas, inundaciones, huracanes o la subida de los niveles del mar, reducen la seguridad alimentaria (Romanello *et al.*, 2023), el acceso al agua potable de la población (IPCC, 2022b), y tienen repercusiones sobre la salud de las personas y su supervivencia (Romanello *et al.*, 2023), más graves aún debido al incremento de la incidencia de las enfermedades infecciosas como el dengue y la malaria. Además de incrementar el sufrimiento de las personas, las consecuencias del cambio climático sobre la salud ocasionan pérdidas y daños adicionales, incluyendo mayores necesidades sanitarias y la pérdida de capacidad laboral (Romanello *et al.*, 2023). Las actuales proyecciones muestran que la situación empeorará de mantenerse la inacción (Robbins Schug *et al.*, 2023).

Los desastres derivados del cambio climático pueden dejar a la población en situaciones de desamparo, insalubridad o inseguridad, especialmente en Estados frágiles y expuestos. Del mismo modo que los impactos climáticos afectan desmesuradamente a los Estados

más expuestos y vulnerables, los efectos del cambio climático son soportados desproporcionadamente por las personas en situaciones económicas y sociales más vulnerables (Cook y Butz, 2016; Tacoli, 2009).

En tercer lugar, los efectos del cambio climático afectan también a la dimensión política de la seguridad humana y a la paz y seguridad (ver Figura 2). El debate sobre la causalidad del cambio climático y los conflictos se alarga ya más de dos décadas, siendo difícil establecer un nexo claro debido a la complejidad del fenómeno de la guerra y de sus causas (Busby, 2019). Sin embargo, la investigación empírica sobre guerras civiles identifica algunos factores, como la extrema pobreza y las desigualdades sociales, como sistemáticamente asociados con un alto riesgo de conflicto (Gilmore y Buhaug, 2021). Los trabajos académicos más recientes corroboran que las consecuencias del cambio climático como la pérdida de medios de vida, la escasez de recursos, la competencia por los mismos, las situaciones de desamparo, los problemas de salud y los movimientos de población masivos, entre otros, provocan tensiones sociales, inestabilidad política, debilitamiento institucional, episodios de violencia e, incluso, conflictos

internos o internacionales (Buhaug *et al.*, 2023; Pacillo *et al.*, 2023). Por todo ello, el cambio climático ha sido definido como un multiplicador de riesgos y amenazas, por su capacidad de incrementar el impacto de amenazas y vulnerabilidades ya existentes con efectos de carácter global (Werrell y Femia, 2017).

3. Las consecuencias geopolíticas de las medidas de mitigación y de adaptación

Con el fin de evitar todo lo anterior, los actores públicos y privados deben poner en marcha medidas para prevenir y prepararse ante los nuevos desafíos medioambientales, sociales, económicos y de seguridad. Sin embargo, estas necesarias políticas de mitigación y de adaptación también pueden tener efectos indeseados.

A pesar de que existen medidas de impacto moderado y bajo coste para los ciudadanos, como la promoción de nuevos hábitos de consumo más sostenibles o la adopción de innovaciones tecnológicas o logísticas, estas resultan insuficientes y carecen del suficiente apoyo social y político. Por tanto, podría ser necesario recurrir a medidas con un elevado potencial transformador como la geoingeniería —secuestro artificial de dióxido de carbono o la geoingeniería solar (SGRP, 2023)—, o iniciar la transición energética. Los costes económicos, impacto global y consecuencias geopolíticas exigen una cooperación intergubernamental para eludir el riesgo de confrontación en su desarrollo.

Debido a la falta de conocimiento sobre las consecuencias de la geoingeniería y de consenso sobre su implementación, es preciso centrarse en la transición energética como principal medida de mitigación. La descarbonización supone una actuación global en todos los sectores para optar por energías renovables no emisoras de gases de efecto invernadero, por el transporte de energía alternativo, y por la eficiencia y conservación energética (IPCC, 2022b). Esto conllevaría un coste a trasladar a los usuarios y consumidores y que se detraería de otras inversiones, pudiendo

suponer una profundización de las desigualdades y aumentar tensiones sociales, inestabilidad política y conflictos (IRENA, 2019).

El actual escenario geopolítico fue diseñado a principios del siglo XX para satisfacer la dependencia de los países más desarrollados de un número limitado de países productores de petróleo. La descarbonización de la economía global supondría que el poder o influencia de los Estados en el escenario internacional ya no estaría relacionado con sus reservas de petróleo o gas, sino con las de cobre, litio, níquel, cobalto y otras tierras raras. Países que históricamente han gozado de gran influencia geopolítica por su riqueza en combustibles fósiles, como los países de Oriente Medio o ciertos países de África, Centroamérica o América del Sur, verían reducida la misma. Asimismo, estos países son extremadamente dependientes de los ingresos que reciben por estos recursos, por lo que la reducción de estas rentas puede suponer una rotura del contrato social, y derivar en tensiones y conflictos sociales y políticos.

Al contrario, a los nuevos países ricos en recursos les podría afectar la llamada «maldición de los recursos»¹, bien conocida por los países productores de combustibles fósiles. A nivel interno, la explotación de estos recursos o el desarrollo de las nuevas fuentes de energía, podría distorsionar el sistema económico y social, sobre todo en el caso de los países más vulnerables. A nivel internacional, la competencia entre los Estados para controlar las zonas ricas en estos recursos, su explotación, o la distribución y el consumo de las nuevas energías o de los materiales necesarios para desarrollarlas, puede provocar tensiones y conflictos. Paralelamente, los países que carezcan de los nuevos recursos necesarios

¹ La maldición de los recursos es una hipótesis que defiende que los Estados con mayor abundancia de recursos naturales tienen peores resultados con menos recursos y una mayor tendencia a regímenes autocráticos con instituciones débiles y que, incluso, sufra conflictos armados. Véanse Smith y Waldner (2021), Ross (2015) y De Soysa, (2000).

para la transición energética podrían ver cómo su situación de dependencia se perpetúa, únicamente cambiando de suministrador.

Sin embargo, las características de la generación, distribución y consumo de las fuentes de energía «limpias» también pueden transformar los mercados energéticos y los actuales corredores energéticos, abriendo a algunos países la posibilidad de apuntar a la autonomía energética. Esto reduciría los recursos dedicados a la importación de combustibles fósiles pudiendo utilizarlos para la puesta en marcha de más energías renovables, pero, también, para reducir la pobreza y las desigualdades.

Teniendo en cuenta que la protección de los suministros de energía se encuentra en lo más alto de las estrategias de seguridad de los Estados, otra de las consecuencias geopolíticas de la transición energética sería convertir en prioridades de la seguridad nacional la protección de las alianzas con los productores de los recursos necesarios para la transición, las nuevas rutas de distribución y, sobre todo, la protección de las nuevas fuentes de energía nacionales.

Por último, tampoco se debe olvidar el impacto de las medidas de adaptación, ya que teniendo en cuenta la inminencia de las consecuencias del cambio climático, será imprescindible la adopción de ajustes en los sistemas ecológicos, sociales y económicos para responder a los efectos actuales o futuros del cambio climático y para moderar los daños potenciales. Por un lado, la adaptación tiene que ser justa, a nivel nacional e internacional. Debido al coste de las medidas de adaptación, su implantación puede ser extremadamente desigual y alimentar las actuales desigualdades e injusticias sociales, lo que puede generar tensiones y conflictos, no sólo comunales sino también internacionales y regionales. Por otro lado, se debe evitar el riesgo de «maladaptación». Esto se produce cuando a través de las medidas de adaptación adoptadas, se incrementa la exposición y vulnerabilidad de los ciudadanos, aumentando los riesgos económicos, sociales, políticos y de seguridad derivados del cambio climático.

4. Una perspectiva climática para la gobernanza global

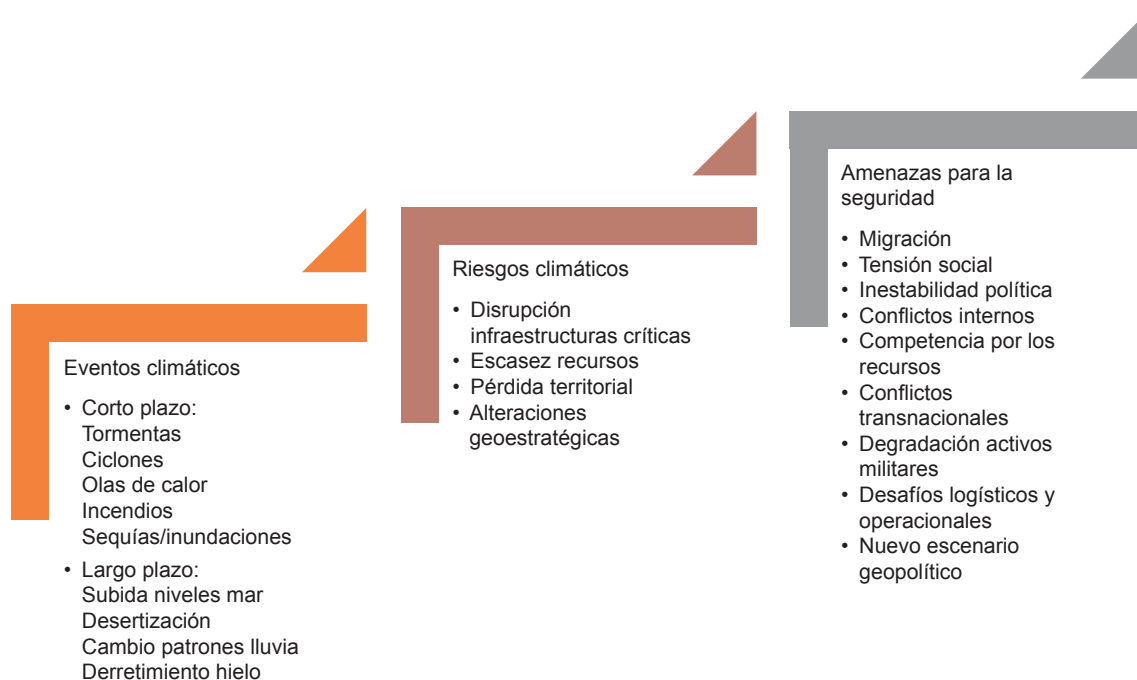
La legitimidad de los Estados se nutre de su capacidad de suministrar a los ciudadanos los bienes y servicios necesarios para su bienestar y su seguridad. Si, debido a los eventos climáticos extremos, los Estados pierden esa capacidad, especialmente en el caso de los más vulnerables y expuestos, su legitimidad podría ser cuestionada, ya sea de forma pacífica y democrática, como de forma violenta (Werrell y Femia, 2017).

En consecuencia, la respuesta ante los desafíos geopolíticos y de seguridad del cambio climático es imperativa y urgente. Los Estados deben actuar para prevenir y prepararse ante los posibles efectos geopolíticos indeseados del cambio climático y de las medidas de mitigación y adaptación (ver Figura 3). La respuesta de los Estados puede ser unilateral o concertada, conduciendo a una de las dos dinámicas que rigen la sociedad internacional: la cooperación o el conflicto.

Para elegir el camino de la cooperación, los Estados deben buscar mecanismos transparentes y justos que cubran los vacíos legales y la falta de una autoridad supranacional. Estos mecanismos deben poder utilizarse como marco en los esfuerzos de mitigación y adaptación, y para abordar las situaciones de inseguridad derivadas de los impactos del cambio climático (ver Figura 4). Además, el diseño de estas medidas debería hacerse de forma inclusiva, participando todos los actores públicos y privados a todos los niveles (local, regional, nacional e internacional).

El diseño de esta gobernanza puede partir de dos enfoques distintos: la climatización de las instituciones nacionales e internacionales (Aykut y Maertens, 2021) o la introducción de una perspectiva climática en los regímenes internacionales de gobernanza. En el supuesto de la climatización de la gobernanza global, las cuestiones climáticas no se limitarían a las organizaciones y conferencias específicas como la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, sino que se incluirían en todos los foros e instituciones

FIGURA 3
CONSECUENCIAS GEOPOLÍTICAS Y PARA LA SEGURIDAD DERIVADAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO



FUENTE: Elaboración propia.

internacionales. Además, la climatización supondría una transformación radical y profunda de estas organizaciones e instituciones para poner el cambio climático en lo más alto de la agenda política. Esta climatización de la gobernanza global, requeriría de un largo proceso de concertación, cuando son necesarias respuestas urgentes, y poner en segundo lugar otros desafíos y amenazas económicas, políticas y de seguridad también relevantes e, incluso, existenciales.

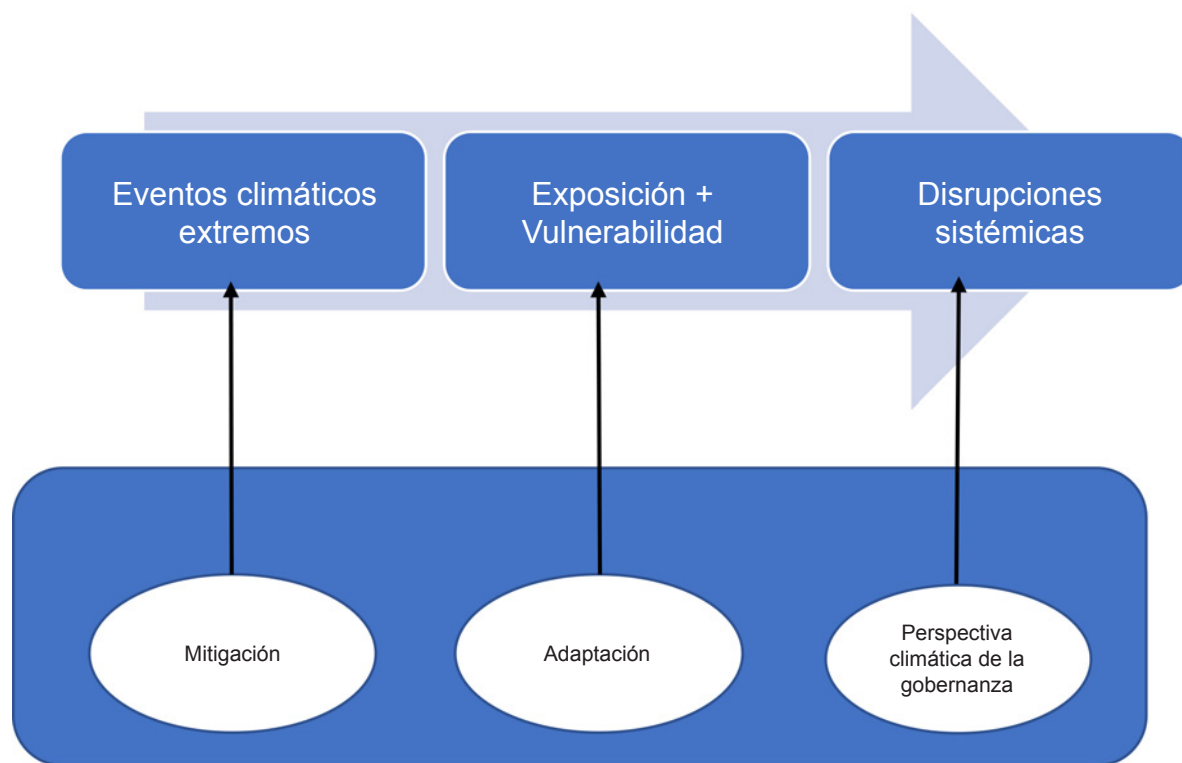
Ante estos inconvenientes, se podría adoptar un enfoque alternativo: una perspectiva climática de la gobernanza global. Esta perspectiva alternativa de las relaciones internacionales se centraría en facilitar que las actuales organizaciones internacionales puedan de inmediato abordar las consecuencias del cambio climático y consistiría en utilizar los existentes foros

de diálogo político y seguridad, y de cooperación económica y social, introduciendo las cuestiones necesarias para abordar los efectos del cambio climático. Del mismo modo que en la climatización, las consideraciones climáticas superarían los foros específicos para incluirse en las agendas de todas las instituciones internacionales, pero no sería necesaria la transformación radical de las organizaciones, ni la priorización de los efectos del cambio climático sobre otros desafíos y amenazas.

Por tanto, en primer lugar, el desarrollo de la perspectiva climática de la gobernanza global requiere que un mayor número de instituciones integren las consideraciones climáticas en sus políticas y actividades de forma transversal. En segundo lugar, estas organizaciones deben trabajar para negociar y adoptar los

FIGURA 4

DIMENSIONES DE LA PERSPECTIVA CLIMÁTICA DE LA GOBERNANZA GLOBAL



FUENTE: Elaboración propia.

acuerdos y las medidas necesarias para prevenir y prepararse para las consecuencias geopolíticas del cambio climático. Finalmente, deberían habilitar espacios para discutir y solucionar las posibles diferencias y disputas derivadas de las consecuencias sociales, económicas, políticas y de seguridad del cambio climático y de las medidas de mitigación con el objetivo de encontrar una solución concertada para evitar tensiones y conflictos entre los Estados (ver Figura 5).

A través de conferencias específicas o utilizando organizaciones internacionales preexistentes, los Estados deben abordar los impactos geopolíticos del cambio climático y de las medidas de mitigación y adaptación. Para solventar problemas territoriales,

los Estados podrían negociar acuerdos internacionales para delimitar las nuevas fronteras, controlar las nuevas rutas, gestionar los nuevos espacios comunes, y responder a los interrogantes jurídicos derivados de las modificaciones de los espacios terrestres y marinos. Estos acuerdos podrían ser nuevos tratados o actualizaciones de tratados ya existentes, como la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, el Tratado Antártico, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

También se pueden utilizar las organizaciones internacionales universales o regionales para cooperar en el refuerzo de la resiliencia civil y militar. Uno de los

FIGURA 5

ELEMENTOS DE LA PERSPECTIVA CLIMÁTICA DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Implantación:

- En todas las instituciones y OOI ya existentes
- Utilizando las capacidades existentes
- De forma transversal



Creación de foros:

- Para la cooperación política, económica y tecnológica
- Para el diálogo y solución de conflictos

FUENTE: Elaboración propia.

ejemplos de cooperación exitosa en este sentido es la Alianza Atlántica que, en los últimos años, ha situado la resiliencia en lo más alto de sus prioridades como refleja su último Concepto Estratégico (OTAN, 2022), desarrollando iniciativas como el Comité de Resiliencia (NATO, 2022) o incluyéndola en documentos como el Plan de Acción de la OTAN sobre Cambio Climático y Seguridad (NATO, 2021).

Al mismo tiempo, los Estados deben trabajar a nivel nacional e internacional en suavizar las consecuencias para la población de la pérdida de sus medios de subsistencia, del incremento de los costes y de la escasez de recursos. Son necesarias políticas públicas que faciliten una transición «justa» para aliviar los problemas de adaptación que pueden sufrir los afectados directos, como los trabajadores en el sector de los combustibles fósiles, o indirectos, como los ciudadanos que

necesitan una energía asequible y que se garantice la seguridad alimentaria. A nivel internacional, las organizaciones internacionales competentes deben utilizar sus capacidades de análisis y previsión para identificar las necesidades y desarrollar los programas necesarios de forma inclusiva y participativa.

Las instituciones financieras internacionales y los bancos internacionales de desarrollo, como el Fondo Monetario Internacional (IMF, 2024) y el Banco Mundial (World Bank, 2024), han empezado a actuar para integrar las consideraciones climáticas de forma transversal en línea con la perspectiva climática de la gobernanza global. En su dimensión interna, estas instituciones pueden evaluar los riesgos climáticos de sus actividades, sus carteras de inversión y su financiación, a la vez que considerar el impacto climático de las mismas y planificar consecuentemente sus actividades integrando en

sus operaciones, estrategias y procesos de toma de decisiones, los parámetros climáticos.

En su dimensión externa, entre otras posibles medidas, estas instituciones pueden promocionar la evaluación de los riesgos e impactos climáticos de la actividad financiera pública y privada, apoyar técnica y financieramente la gestión de los riesgos climáticos, ampliar la financiación climática para apoyar los esfuerzos de mitigación y adaptación y promocionar instrumentos financieros para una gestión de la deuda que permita a los países endeudados enfrentarse a la crisis climática. Al mismo tiempo, estas instituciones también pueden trabajar para fomentar la cooperación estatal en materia financiera y convertirse en los foros principales para negociar y adoptar acuerdos internacionales, y habilitar espacios para discutir y solucionar las posibles diferencias y disputas en materia financiera derivadas de los impactos económicos y financieros del cambio climático.

La nueva gobernanza global también puede impulsar el desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías para la mitigación del cambio climático o para la adaptación a las consecuencias del cambio climático, facilitando la puesta en común de conocimiento y buenas prácticas, la inversión conjunta y los consensos necesarios para su despliegue. Al mismo tiempo, es necesario diseñar y poner en marcha instrumentos para prevenir consecuencias medioambientales y sanitarias indeseadas y responder de forma concertada en caso de producirse.

A pesar de la puesta en práctica de estas políticas, también se debería trabajar para prevenir las consecuencias de los impactos que no se logren mitigar. Los foros de cooperación y diálogo preexistentes, de carácter universal y regional, como las Naciones Unidas o la Unión Europea (UE), resultan de nuevo esenciales para abordar las cuestiones legales, económicas, sociales y políticas de las migraciones por cuestiones climáticas. Estos foros también podrían utilizarse para colaborar y evitar la confrontación por la competencia de recursos naturales.

Finalmente, para el caso en que todos estos esfuerzos fracasaran, las instituciones internacionales universales

y regionales serían necesarias para convertirse en foros de diálogo y practicar un multilateralismo efectivo con el fin de preservar la paz y la seguridad internacional y solventar los posibles episodios violentos o conflictos armados. Esta perspectiva climática para la gobernanza global puede también transformarse en una perspectiva climática para la seguridad (García Rico, 2022). Ante los desafíos y amenazas para la seguridad que el cambio climático puede desatar, los Estados y las organizaciones internacionales deben integrar las consideraciones climáticas en su agenda de seguridad, concretamente en sus discursos de seguridad y en sus prácticas de seguridad.

El Consejo de Seguridad ha adoptado más de 70 resoluciones y declaraciones presidenciales desde 2017 (SCR, 2022), y aunque no ha llegado a definir el cambio climático como amenaza para la paz por la falta de consenso, ha incorporado lenguaje al respecto en resoluciones geográficas y temáticas y en las resoluciones que adoptan los mandatos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. La Secretaría también está incorporando las consideraciones climáticas en sus ejercicios de análisis y planificación, estrategias de prevención y mediación de conflictos y consolidación de la paz y en el planteamiento de sus operaciones de mantenimiento de la paz. También se han creado otros instrumentos como el Mecanismo de Seguridad Climática o la Comunidad de Práctica de las Naciones Unidas sobre Seguridad Climática para promover la cooperación intersectorial en el sistema de las Naciones Unidas y fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas para analizar y abordar sistemáticamente los vínculos entre el cambio climático, la paz y la seguridad, integrarlos en los esfuerzos de prevención, mantenimiento de la paz y adaptación de la ONU, de los Estados miembros y de otras organizaciones internacionales.

Organizaciones regionales, como la OTAN o la Unión Europea, han incluido también el cambio climático en sus documentos estratégicos como el Concepto Estratégico 2022 (OTAN, 2022) y la Brújula Estratégica

(European Union, 2022) del mismo año, y empiezan a integrar las consideraciones climáticas en sus planeamientos operacionales y de defensa, para preparar sus capacidades y alcanzar la resiliencia requerida para afrontar las consecuencias del cambio climático.

5. Conclusiones

Los efectos del cambio climático ya tienen consecuencias geopolíticas y los Estados ya están considerando estas consecuencias en sus agendas de política exterior y de seguridad para responder a estas consecuencias geopolíticas y desafíos para la seguridad. La respuesta de los actores internacionales debe ser meditada y planificada, y debe tener en cuenta no sólo los efectos del cambio climático, sino también las consecuencias de las medidas de mitigación y adaptación, especialmente de la transición energética, en el escenario internacional y de seguridad.

Tanto por las consecuencias del cambio climático, como por la respuesta de los Estados y otros actores a las mismas, la comunidad internacional se enfrenta a un nuevo escenario geoestratégico en que participan viejos y nuevos actores con nuevos guiones y diferente *attrezzo*. Las dos dinámicas opuestas resultantes de este escenario son la cooperación o el conflicto. Con el objetivo de que la obra que se represente en los próximos años sea de concertación y no de confrontación, la comunidad internacional debería adoptar una perspectiva climática de la gobernanza global, es decir, integrar el cambio climático en todas las instituciones, nacionales e internacionales, en los discursos y prácticas de las mismas, de forma transversal.

Desde esta perspectiva, las instituciones y organizaciones nacionales e internacionales pueden servir de plataforma para la cooperación en todas las dimensiones de la lucha contra el cambio climático y de los esfuerzos de adaptación a los efectos del mismo. Paralelamente, las organizaciones internacionales encargadas de velar por la paz y la seguridad internacional deberían también trabajar para reducir la exposición

y vulnerabilidad de los Estados, reforzando sus capacidades e integrando las consideraciones climáticas en el planeamiento de defensa y operacional, y, al mismo tiempo, convertirse en foros de diálogo y resolución de controversias derivadas de los impactos del cambio climático en la seguridad.

Sin embargo, para implantar esta nueva perspectiva son necesarios dos elementos: las capacidades y la voluntad política. Como no se trata de una transformación de las instituciones, las capacidades ya existen, sólo es necesario identificarlas, adaptarlas y reforzarlas para cumplir con este objetivo, por lo que únicamente cabe preguntarse: ¿existe la suficiente voluntad política?

Referencias bibliográficas

- Ayikut, S. C., & Maertens, L. (2021). The climatization of global politics: introduction to the special issue. *International Politics*, 58(4), 501-518.
- Buhaug, H., Benjaminsen, T. A., Gilmore, E. A., & Hendrix, C. S. (2023). Climate-driven risks to peace over the 21st century. *Climate Risk Management*, 39. <https://doi.org/10.1016/j.crm.2022.100471>
- Busby, J. W. (2007). *Climate Change and National Security: An Agenda for Action*. Council on Foreign Relations Press.
- Busby, J. W. (2008). Who Cares about the Weather?: Climate Change and U.S. National Security. *Security Studies*, 17(3), 468-504. <https://doi.org/10.1080/09636410802319529>
- Busby, J. W. (2019). The field of climate and security: a scan on the literature. *The Social Science Research Council (SSRC)*.
- Collier, S. J., Elliott, R., & Lehtonen, T.-K. (2021). Climate change and insurance. *Economy and Society*, 50(2), 158-172. <https://doi.org/10.1080/03085147.2021.1903771>
- Cook, N., & Butz, D. (2016). Mobility Justice in the Context of Disaster. *Mobilities*, 11(3), 400-419. <https://doi.org/10.1080/17450101.2015.1047613>
- CSIS. (2023). *The Europe, Russia, and Eurasia Program, Arctic Military Activity Tracker*. The Center for Strategic and International Studies. Accedido: 11 de diciembre de 2023. <https://arcticmilitarytracker.csis.org/>
- CSNU. (14 de febrero de 2023). *Amenazas a la paz y la seguridad internacionales. El aumento del nivel del mar: consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*. S/PV.9260. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

- De Soysa, I. (2000). The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity or Paucity? In M. Berdal & D. M. Malone (Eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (pp. 113-135). Lynne Rienner Publishers.
- Dela Fuente, J. N. (2019). Comprehensive Analysis of Climate Change Effects on Military Bases. *UCLA*. Accedido: 13 de noviembre de 2023. <https://escholarship.org/uc/item/3k7771dd>
- European Union. (2022). *A strategic compass for security and defence*. Accedido: 17 de noviembre de 2023. https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en
- García Rico, L. (2022). *NATO and Climate Change: A Climatized Perspective on Security*. Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs.
- Gilmore, E. A., & Buhaug, H. (2021). Climate mitigation policies and the potential pathways to conflict: Outlining a research agenda. *Wiley Interdisciplinary Reviews Climate Change*, 12(5), e722. <https://doi.org/10.1002/wcc.722>
- Hansen, J. E., Sato, M., Simons, L., Nazarenko, L. S., Sangha, I., Kharecha, P., Zachos, J. C., von Schuckmann, K., Loeb, N. G., Osman, M. B., Jin, Q., Tselioudis, G., Jeong, E., Lacis, A., Ruedy, R., Russell, G., Cao, J., & Li, J. (2023). *Global warming in the pipeline*. Oxford Open Climate Change, 3(1). <https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgad008>
- Hein, L., Metzger, M. J., & Moreno, A. (2009). Potential impacts of climate change on tourism; a case study for Spain. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 1(2), 170-178. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2009.10.011>
- IMF. (2024). *Climate Change*. Accedido: 29 de mayo de 2024. <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change>
- IPCC. (2022a). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Assessment. Report 6. Working Group II. Full Report. Intergovernmental Panel on Climate Change. Accedido: 24 de enero de 2024. <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>
- IPCC. (2022b). Assessment Report 6 Working Group II. Summary for Policymakers. In *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- IRENA. (2019). *A new world: The geopolitics of the energy transformation*. International Renewable Energy Agency. Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation.
- Karagiannis, G. M., Cardarilli, M., Turksezer, Z. I., Spinoni, J., Mentaschi, L., Feyen, L., & Krausmann, E. (2019). *Climate change and critical infrastructure-storms*. European Commission, Luxembourg, Joint Research Center Technical Report JRC113721. <https://doi.org/10.2760/986436>
- Lieberman, B., & Gordon, E. (2022). *Climate Change in Human History: Prehistory to the Present* (second edition). Bloomsbury Academic. Accedido: 15 de enero de 2024. <https://catalog.jcls.org/Record/230885>
- NATO. (2021). *NATO Climate Change and Security Action Plan*. North Atlantic Treaty Organization. Accedido: 9 de noviembre de 2023. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm
- NATO. (2022). *Resilience Committee*. North Atlantic Treaty Organization. Accedido: 9 de noviembre de 2023. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm
- NOAA. (2023). *The changing Arctic: A greener, warmer and increasingly accessible region*. National Oceanic and Atmospheric Administration. U.S. Department of Commerce. Accedido: 11 de diciembre de 2023. <https://www.noaa.gov/explainers/changing-arctic-greener-warmer-and-increasingly-accessible-region>
- OECD. (2018). *Climate-resilient Infrastructure* (OECD Environment Policy Paper No. 14). The Organisation for Economic Co-operation and Development. Accedido: 13 de noviembre de 2023. <https://www.oecd.org/environment/cc/policy-perspectives-climate-resilient-infrastructure.pdf>
- OTAN. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. Organización del Tratado del Atlántico Norte. Accedido: 28 de marzo de 2022. <https://www.nato.int/strategic-concept/>
- Pacillo, G., Liebig, T., Carneiro, B., Medina, L., Schapendonk, F., Kenduiywo, B., Craparo, A. C. W., Basel, A., Minoarivelo, H. O., Villa, V., Belli, A., Caroli, G., Madurga-Lopez, I., Scartozzi, C. M., DuttaGupta, T., Ramirez-Villegas, J., Achicanoy, E. H., Mendez, A. C., Resce, C., ... Läderach, P. (2023). *Measuring the climate security nexus: the Integrated Climate Security Framework*. Accedido: 13 de noviembre de 2023. <https://eartharxiv.org/repository/view/5786/>
- Pal, I., Kumar, A., & Mukhopadhyay, A. (2023). Risks to Coastal Critical Infrastructure from Climate Change. *Annual Review of Environment Resources*, 48, 681-712. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-112320-101903>
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Accedido: 4 de mayo de 2023. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostats.pdf>
- Robbins Schug, G., Buikstra, J. E., Dewitte, S. N., Baker, B. J., Berger, E., Buzon, M. R., Davies-Barrett, A. M., Goldstein, L., Grauer, A. L., Gregoricka, L. A., Halcrow, S. E., Knudson, K. J., Spencer Larsen, C., Martin, D. L., Nystrom, K. C., Perry, M. A., Roberts, C. A., Santos, A. L., Stojanowski, C. M., ... Zakrzewski, S. R. (2023). Climate change, human health, and resilience in the Holocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 120(4), e2209472120. <https://doi.org/10.1073/pnas.2209472120>

- Romanello, M., di Napoli, C., Green, C., Kennard, H., Lampard, P., Scamman, D., Walawender, M., Ali, Z., Ameli, N., Ayeb-Karlsson, S., Beggs, P. J., Belesova, K., Berrang Ford, L., Bowen, K., Cai, W., Callaghan, M., Campbell-Lendrum, D., Chambers, J., Cross, T. J., ... Costello, A. (2023). The 2023 report of the Lancet Countdown on health and climate change: the imperative for a health-centred response in a world facing irreversible harms. *The Lancet*, 402(10419), 2346-2394. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(23\)01859-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)01859-7)
- Ross, M. L. (2015). What Have We Learned about the Resource Curse? *Annual Review of Political Science*, 18(1), 239-259. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052213-040359>
- SCR. (2022). *The UN Security Council and Climate Change: Tracking the Agenda after the 2021 Veto*. Accedido: 26 de diciembre de 2023. <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-un-security-council-and-climate-change-tracking-the-agenda-after-the-2021-veto.php>
- SGRP. (2023). *Geoengineering*. Harvard's Solar Geoengineering Research Program. Accedido: 5 de octubre de 2023. <https://geoengineering.environment.harvard.edu/geoengineering>
- Smith, B., & Waldner, D. (2021). *Rethinking the Resource Curse*. First edition. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776837>
- Tacoli, C. (2009). Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility. *International Institute for Environment and Development (IIED)*, 21(2), 513-525. Environment & Urbanization. Sage Publications. <https://doi.org/10.1177/0956247809342182>
- Werrell, C. E., & Femia, F. (2017, June). Epicenters of Climate and Security: The New Strategic Landscape of the Anthropocene. *The Center for Climate and Security*.
- World Bank. (2024). *Climate Change - Overview – Strategy*. Accedido: 29 de mayo de 2024. <https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/overview>