

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 71/2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced712024>

ESTUDIOS

La protección del medio ambiente en situaciones de conflicto armado: implicaciones para la Unión Europea a raíz de la guerra de Ucrania

The Protection of the Environment in situations of Armed Conflict: the Implications for the European Union of the War in Ukraine

Andrés Bautista-Hernández

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3130>

Recibido el 6 de mayo de 2024 • Aceptado el 6 de junio de 2024 • Publicado en línea: julio de 2024

Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto*, CED) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto*, CED) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

La protección del medio ambiente en situaciones de conflicto armado: implicaciones para la Unión Europea a raíz de la guerra de Ucrania

The Protection of the Environment in situations of Armed Conflict: the Implications for the European Union of the War in Ukraine

Andrés Bautista-Hernández¹

Profesor de Derecho Internacional Público
Universidad de Málaga
abautista@uma.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3130>

Recibido el 6 de mayo de 2024
Aceptado el 6 de junio de 2024
Publicado en línea: julio de 2024

Sumario: I. Introducción.—II. Las amenazas al medio ambiente y su impacto como consecuencia del conflicto ruso-ucraniano. 1. El establecimiento de la política europea medioambiental y energética y su relevancia en la acción exterior. 2. Posibles amenazas a la seguridad medioambiental y energética.—III. Las respuestas ofrecidas desde la Unión Europea. 1. En materia de medio ambiente y protección del cambio climático. 2. El aseguramiento del abastecimiento energético y la estabilidad de precios. 3. La necesaria imbricación de las repuestas con la acción exterior.—IV. Reflexiones a modo de conclusión.

Resumen: Aunque la política medioambiental de la Unión Europea se consagrara en los tratados hace décadas, no ha sido hasta los últimos años en que la Unión Europea ha afrontado con seriedad y logros esta materia, constituyéndose en verdadero baluarte de la protección del medio ambiente, incluido el cambio climático.

¹ Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Málaga y membre associé del Centre de Droit International de Nanterre (CEDIN), Université Paris Nanterre, Francia. Correo electrónico: abautista@uma.es. ORCID ID: 0000-0001-9101-5555. El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación PID2021-122143NB-I00, Proyecto de Generación del Conocimiento 2021 del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación, que lleva por título «Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI» (MESESA) dirigido por la Dra. María Isabel Torres Cazorla; en el proyecto «La transición energética del sector minero: seguridad, sostenibilidad y circularidad», financiado por la Universidad de Málaga y dirigido por la Dra. María Remedios Zamora Roselló; y el grupo de investigación SEJ-405 «Cooperación Judicial en el ámbito Penal», financiado por la Junta de Andalucía y dirigido por la Dra. Elena del Mar García Rico.

tico. El medio ambiente está indisolublemente asociado a la cuestión de seguridad nacional e internacional. Esto ha sido ejemplificado con el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania de 2021. También ha supuesto una serie de amenazas y oportunidades a la seguridad medioambiental y energética europea y ha evidenciado su impacto en la acción exterior de la Unión. Este trabajo analiza dichas amenazas y las repuestas ofrecidas para reflexionar sobre el verdadero efecto del conflicto en la Unión Europea.

Palabras clave: Medio ambiente, conflictos armados, energía, seguridad, Ucrania, Unión Europea.

***Abstract:** Although the environmental policy of the European Union was enshrined in the Treaties decades ago, it was not until recent years that the European Union has taken on this matter with seriousness and achievements, becoming a true bulwark of environmental protection, including climate change. The environment is inextricably associated with the issue of national and international security. This has been exemplified by the war between Russia and Ukraine of 2021. It has also posed a series of threats and opportunities to the European security on environment and energy and has demonstrated its impact on the Union's external action. This work analyzes these threats and the responses offered to reflect on the true effect of the conflict in the European Union.*

Keywords: Environment, Armed conflicts, Energy, security, Ukraine, European Union.

I. Introducción

El medio ambiente y la seguridad son dos elementos tan estrechamente relacionados que a veces no se sabe quién afecta a quién, si el medio ambiente (clima) a la seguridad, o la seguridad al medio ambiente. Lo cierto es que el nexo entre uno y otro resulta cada vez más claro. No sólo por una relación de yuxtaposición, en la que Estados en conflicto sufren daños en el medio ambiente, sino por una relación de causalidad que puede retroalimentarse, es decir, lugares cuyo conflicto armado produce daños al medio ambiente o que los daños a este último son el caldo de cultivo para un conflicto armado².

Las relaciones entre sectores del Derecho internacional público son una constante realidad en el mundo jurídico. Estos «diálogos»³ entre conjuntos normativos como los Derechos humanos y los conflictos armados, o aquéllos con el medio ambiente, son una necesidad que responde a una realidad fáctica. De este modo, la relación entre seguridad y conflicto armado puede ser evidente; incluso entre conflictos armados y medioambiente⁴. Lo que tal vez no lo sea tanto sea la relación (y las repercusiones) entre seguridad y el medio ambiente en situaciones de conflicto armado. Por ello, nos proponemos analizar las implicaciones de esta tríada medio ambiente-seguridad-conflictos armados.

² Según una reciente comunicación de la Comisión y el Alto Representante de la UE, 12 de los 20 Estados más vulnerables frente al cambio climático se encontraban en conflicto; vid. Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Comunicación conjunta sobre Una nueva perspectiva sobre el nexo entre clima y seguridad: Abordar los efectos del cambio climático y la degradación del medio ambiente en la paz, la seguridad y la defensa*, JOIN (2023) 19 final, 28.6.2023: 1.

³ Vid. Elena del Mar García Rico, «El diálogo entre derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional del medio ambiente: estado de la cuestión y retos de futuro», en *Diálogo en el derecho internacional público*, coordinado por Camilo Sánchez Villagrán (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021), 399-436; Andrea Spada Jiménez, *Justicia climática y eficiencia procesal/Climate Justice and Procedural Efficiency* (Madrid: Thomson-Reuters Aranzadi, 2021). Precisamente la protección jurisdiccional del cambio climático mediante los Derechos humanos cuenta con recientes pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, *Carême v. France y Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others*, disponibles en <https://www.echr.coe.int/w/grand-chamber-rulings-in-the-climate-change-cases>, acceso 30 de abril de 2024.

⁴ Vid. los muchos trabajos que han incidido en esta cuestión, como los de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (CDI) sobre el tema «protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados» (https://legal.un.org/ilc/guide/8_7.shtml) o los de iuspublicistas, entre muchos otros: Anne Dienelt, *Armed Conflicts and the Environment: Complementing the Laws of Armed Conflict with Human Rights Law and International Environmental Law* (Suiza: Springer, 2022).

Y es que las amenazas al medio ambiente (incluido el cambio climático) y a la seguridad nacional e internacional están íntimamente relacionadas como ha puesto de manifiesto la doctrina más autorizada⁵. Esta relación entre conflictos armados y medio ambiente ha visto su último exponente en la guerra de Ucrania. El 22 de febrero de 2022, y tras meses movilizand tropas a lo largo de la frontera⁶, Vladimir Putin anunciaría en un comunicado el inicio de llamada «operación militar especial» mediante la cual la Federación de Rusia atacó militarmente determinadas regiones del este de Ucrania y su capital, Kiev.

Algo está pasando, se está haciendo mal desde instancias internacionales o nacionales, para que la volatilidad de las relaciones pueda suponer que un aliado hoy sea enemigo de la libertad y los derechos humanos mañana⁷. Lo cierto es que la Unión Europea (UE) no ha dudado en posicionarse como un aliado de Ucrania desde el comienzo del conflicto, y situarla como un baluarte frente a la tiranía. Si bien es cierto que muchas voces coinciden

⁵ Los trabajos en los últimos años son tantos que serían inabarcables, por lo que se indican a título meramente enunciativo los siguientes: Javier Roldán Barbero, «El medio ambiente y la conflictividad internacional», en *Medio ambiente, seguridad y salud: grandes retos del Derecho en el siglo XXI*, dirigido por María Isabel Torres Cazorla y Elena del Mar García Rico (Valencia: Tirant lo Blanch, 2024), 129; Gloria Fernández Arribas, «Cambio climático, inestabilidad y desplazamientos en el Sahel. Desafíos y respuesta por parte de la Unión Europea», *Revista española de derecho internacional*, vol. 75, n.º 1 (2023): 49-74; María Julia Trombetta, *Handbook of Climate Change and Security* (Edward Elgar Publishing, 2023); María del Mar Hidalgo García, «La influencia del cambio climático en la seguridad», *Cuadernos de estrategia*, n.º 193 (2021): 157-186; Ana Cristina Gallego Hernández, «Seguridad sanitaria y cambio climático en el marco de la seguridad internacional», en *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al cambio climático*, coordinado por Rosa María Giles Carnero (Barcelona: Atelie, 2018), 267-277; Elena del Mar García Rico, «El cambio climático: ¿una nueva amenaza a la seguridad?», en *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, coordinado por Miguel Requena y Díez de Revenga, (Madrid: UNED, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, Vol. 3), 315-338; Alfonso J. Iglesias Velasco, «La seguridad internacional y la protección del medio ambiente: el caso del cambio climático», en *El cambio climático en el derecho internacional y comunitario*, coordinado por Antonio Remiro Brotóns y Rosa María Fernández Egea (Bilbao: Fundación BBVA, 2009), 317-350; Antxon Olabe Egaña y Mike González, «Cambio climático, una amenaza para la seguridad global», *Política exterior*, vol. 22, n.º 124 (2008): 175-185.

⁶ Una recopilación de los momentos clave entre ambos Estados puede verse en Matthew Mpoke Bigg, «La línea del tiempo de las tensiones entre Rusia y Ucrania», *The New York Times*, publicado el 24 de febrero de 2022, acceso 29 de abril de 2024, <https://www.nytimes.com/es/2022/02/24/espanol/rusia-ucrania-historia.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>.

⁷ Si bien es cierto que un análisis más profundo de la cuestión, en lo que concierne a Rusia y su entrada en la OTAN, podría implicar que en realidad Rusia (antes la URSS) no gozó nunca de la confianza plena de occidente, lo que motivaría el rechazo a Stalin en 1954.

en matizar la pulcra imagen de Ucrania que en muchos aspectos se aleja de ideales occidentales⁸.

Esta invasión⁹ daría lugar a un conflicto armado entre sendos Estados que sigue vigente y cuyas consecuencias impactan en una multitud de políticas de la Unión Europea (UE). Así, los objetivos climáticos que la UE se marcó desde 2020 en materia de medio ambiente incluyen aspectos relacionados con la transformación verde, la economía circular o la producción y el suministro energético. Todas ellas se han visto afectadas en mayor o menor medida por la guerra de Ucrania.

Por ello, para reflexionar sobre las implicaciones que el conflicto tiene para la Unión, primero deben identificarse los objetivos que en materia medioambiental y energético se ha marcado la UE para posteriormente identificar sus posibles amenazas como consecuencia del conflicto. Posteriormente, será necesario analizar de forma crítica las respuestas ofrecidas por la UE y su encaje en una aproximación holística que tenga en cuenta la coordinación entre la dimensión interna y externa. Todo ello conservando como telón de fondo u análisis de la protección del medio ambiente en casos de conflicto armado.

II. Las amenazas al medio ambiente y su impacto como consecuencia del conflicto ruso-ucraniano

1. *El establecimiento de la política europea medioambiental y energética y su relevancia en la acción exterior*

La invasión rusa a Ucrania ha supuesto un vuelco en la realidad política y jurídica europea de las últimas décadas. Ello, porque ha devuelto la guerra a suelo europeo más de 70 años después del último combate (si exceptuamos los conflictos en el territorio de la antigua República de Yugoslavia). La proximidad física con el campo de batalla (entre Madrid y Kiev hay menos de tres mil kilómetros) debe tenerse en cuenta a la hora de identificar posibles interacciones al medio ambiente y sectores relacionados en el territorio europeo. Igualmente, las relaciones pasadas, presentes y futuras

⁸ Así, recientemente la prensa se ha hecho eco de la limitación de los servicios consulares a ucranianos varones en edad militar que se encuentren fuera del país, como la no renovación de pasaportes, lo que podría conculcar algunos postulados del Derecho internacional como la proscripción de la apatridia.

⁹ También conocido como conflicto ruso-ucraniano o guerra de Ucrania; así se la conoce, por ejemplo, en el marco de Naciones Unidas: vid. <https://unric.org/es/la-onu-y-la-guerra-en-ucrania/>, acceso el 25 de abril de 2024.

entre los Estados miembros de la UE con los combatientes y sus aliados hacen que este sea un conflicto de especial trascendencia para la Unión. Por lo que respecta al medio ambiente, éste resulta ser un elemento muy castigado en las guerras. Ello por diversos factores como la destrucción de tierras de cultivo o la contaminación de suelo y cursos de agua por los restos de municiones, lo que favorece el «agotamiento de recursos naturales y la pérdida de biodiversidad»¹⁰.

En su origen, las primitivas Comunidades Europeas no contenían disposiciones específicas en materia de medio ambiente. Ello obligó a recurrir a una interpretación extensiva de los objetivos atribuidos a la Comunidad Económica Europea (CEE), mediante excepciones a la supresión de restricciones a la libre circulación, la aproximación de legislaciones ambientales o, en último lugar, empleando la cláusula de imprevisión del art. 235 del Tratado CEE 1957. Todo ello siempre en relación con el mercado común¹¹. Se tuvo que esperar hasta 1986 para que el Acta Única Europea incorporase una serie de preceptos específicamente dedicados al medio ambiente. Esta incipiente política sería finalmente incorporada a los tratados constitutivos con el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 que estableció una política comunitaria del medio ambiente para alcanzar el objetivo, ahora sí expreso, de respeto del medio ambiente. Esta tendencia continuaría con el Tratado de Ámsterdam de 1997 que sumaría medio ambiente con el desarrollo sostenible y crecimiento económico¹².

La tendencia continuaría hasta la actual regulación por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007¹³. La protección del medio ambiente de la UE se configura como una política común de la Unión, pero con competencias compartidas entre ésta y sus Estados miembros¹⁴. El preámbulo del TUE anuaría bajo el desiderátum del progreso social y económico de los pueblos europeos el desarrollo sostenible, el mercado interior y la protección del medioam-

¹⁰ Mabel González Bustelo, «El impacto de las guerras sobre el medio ambiente», *Ambienta*, n.º 62 (2007): 82.

¹¹ José Juste Ruíz y Mireya Castillo Daudí, *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2014), 153-156.

¹² Asier García Lupiola, «La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático», *Medio ambiente & Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n.º 18 (2009): 1.

¹³ Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tras la adopción del Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, publicada en *DOUE C 202* de 7 de junio de 2016.

¹⁴ Asier García Lupiola, «La política medioambiental...»: 7.

biente¹⁵; y más adelante lo incluiría como objetivo de la Unión¹⁶. Por su parte, el TFUE recogería los objetivos de la política medioambiental establecidos en el antiguo artículo 174 del Tratado de la Comunidad Europea añadiendo un cuarto relativo al impulso de la perspectiva internacional¹⁷. Así, el art. 191.1 TFUE instaura como objetivo «el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático». Para ello resultará imprescindible la cooperación internacional a la que se dedica el apartado 4 del mismo artículo indicando que «en el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas». Además, como muy bien señalan Juste Ruiz y Castillo Daudí, la incorporación del principio de integración de la protección del medio ambiente (art. 11 TFUE) dentro de las disposiciones de aplicación general del Tratado implica que debe tenerse en cuenta para «definir y realizar todas las políticas y acciones de la Unión y debe ser incorporado en la normativa que se adopte tanto en el ámbito interno como en la acción exterior»¹⁸. Por ello, la protección del medio ambiente resulta determinante también (y más si cabe) en la acción exterior que despliegue la Unión Europea.

Además, el Tratado de Lisboa introdujo como novedad un art. 194 conteniendo la política energética de la Unión dentro del marco del mercado interior y la protección del medio ambiente. Esta política comunitaria tiene como objetivos principales el garantizar el abastecimiento energético e impulsar la eficiencia y ahorro energéticos. Estas cuestiones son de vital trascendencia para la seguridad energética de los Estados. Tanto es así, que la regla general de empleo del procedimiento legislativo ordinario en política medioambiental y de energía (arts. 192.1 y 194.2 del TFUE, respectivamente) contiene sendas excepciones para garantizar a los Estados miembros

¹⁵ Preámbulo, párr. 10 TUE.

¹⁶ Art. 3.3 TUE.

¹⁷ Art. 191.1 TFUE establece que «La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático».

¹⁸ José Juste Ruíz y Mireya Castillo Daudí, *La protección del medio ambiente...*, 161; en el mismo sentido se pronunciaría Hans Vedder, «The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy», *Journal of Environmental Law*, vol. 22, n.º 2 (2010): 285-99. <http://www.jstor.org/stable/44248736>.

la elección de las fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético (192.2.c) y 194.2. párr. 2 del TFUE, respectivamente).

Ambos sectores, el medioambiental y el energético son altamente susceptibles ante factores externos a la propia UE. Por un lado, el medio ambiente, incluyendo el cambio climático, no se limita a las fronteras estatales. Por otro, el abastecimiento energético europeo es muy dependiente de los suministros exteriores tanto de gas como de petróleo. También las energías renovables son dependientes de materias primas concretas que deben ser importadas en su mayor parte de fuera de la Unión.

La relevancia de la acción exterior comunitaria se observa en el preeminente papel que lleva jugando en las últimas décadas la UE y que se ha visto incrementado en los últimos años. Ello gracias a que los Tratados constitutivos recogen la posibilidad de desarrollar el plano exterior de la política medioambiental. De hecho, en los últimos años hemos sido testigos de una creciente preocupación de las sociedades en lo que respecta al cambio climático y la sostenibilidad. De ahí que la UE haya desarrollado en paralelo sus normas en estos sectores con los desarrollos en el ámbito del Derecho internacional. Esto gracias a la participación de las Comunicades europeas primero, la UE después, en las negociaciones o como partes en los instrumentos convencionales adoptados desde finales del siglo pasado, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, el protocolo de Kioto de 1997, o el Acuerdo de París 2015. De esta forma la Unión ha ido desplegando medidas legislativas para cumplir sus compromisos internacionales sin mermar las economías de sus Estados miembros «e influyendo notablemente en el fórum internacional»¹⁹.

2. Posibles amenazas a la seguridad medioambiental y energética

Establecido el marco normativo general europeo para conseguir el objetivo de protección del medio ambiente, incluyendo el clima y la energía, debemos identificar posibles amenazas que impidan la correcta consecución de tal empresa a raíz de la contienda militar que se desarrolla entre Ucrania y Rusia. Dado el carácter poliédrico u holístico de la seguridad, desde este prisma las amenazas a aquélla distinguen múltiples facetas o subcategorías. Así nos encontramos con las amenazas a la seguridad medioambiental, la climática, la sanitaria o la energética, entre otros.

¹⁹ Karla Zambrano González, *El Derecho internacional y europeo ante el desafío del cambio climático* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2023), 178.

Centraremos las siguientes líneas en las amenazas a lo que podría denominarse la seguridad medioambiental y la energética, pues ambas gozan de un enfoque combinado en los tratados constitutivos al establecer éstos «una política integrada en materia de medio ambiente, clima y energía»²⁰. En este ámbito se incluyen, por tanto, una amplia variedad de sectores como la protección del ecosistema, la biodiversidad, el cambio climático, la sostenibilidad y el abastecimiento energético sostenible. En un sentido amplio de seguridad humana²¹, ésta incluiría la protección del individuo frente a las amenazas en los sectores descritos.

Una guerra es *per se* una amenaza al medio ambiente saludable²². Pero además los daños medioambientales que pueden llegar a calificarse de catastróficos pueden considerarse una amenaza a la seguridad internacional y europea. Por ello, «debe radicalmente cambiar la percepción de no hacer tanto tiempo según la cual los atentados contra la naturaleza eran más benignos y menos reprochables»²³. Y es que la preocupación por el impacto de los conflictos armados al medio ambiente se vio durante la guerra de Vietnam (con menor éxito) y recientemente en la Guerra del Golfo Pérsico de 1991. Por aquel entonces pudieron verse los trabajos en el seno del Comité Internacional de la Cruz Roja²⁴ o de la propia Naciones Unidas auspiciando la adopción de la *Convention sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles*, de 10 de diciembre de 1976²⁵.

Por su parte, la inquietud por las consecuencias perjudiciales que para el medioambiente tiene la guerra ruso-ucraniana ha sido puesta de mani-

²⁰ Asier García Lupiola, «Nuevas estrategias de la Unión Europea para abordar el doble reto de la crisis climática y la dependencia energética». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 68 (2023): 36-37.

²¹ Eugenia López-Jacoiste Díaz, «Seguridad humana y seguridad internacional: elementos clave para la paz», en *Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual*, coordinado por Eugenia López-Jacoiste Díaz (Navarra: Ediciones Universidad de Navarra, 2010), 173.

²² Como pudo verse en la Guerra del Golfo Pérsico tras la invasión iraquí de Kuwait donde se quemaron pozos petrolíferos con la consecuente contaminación ambiental. *Vid.* Adam Roberts, «Destrucción del medio ambiente en la guerra del Golfo de 1991», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 17, n.º 114 (1992): 568-584. <https://doi.org/10.1017/S0250569X00016344>.

²³ Javier Roldán Barbero, «El medio ambiente...», 112.

²⁴ *Vid.* un estudio sobre los trabajos en ese momento en Antoine Bouvier, «Trabajos recientes sobre la protección del medio ambiente en período de conflicto armado», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 17, n.º 114 (1992): 585-599. <https://doi.org/10.1017/S0250569X00016356>; así como los trabajos más recientes en el número monográfico sobre medio ambiente de dicha revista n.º 879, vol. 92 de septiembre de 2010, disponible en <https://international-review.icrc.org/es/revistas/ricr-no-879-medio-ambiente>.

²⁵ Anexo a la Resolución 31/72 de la Asamblea General, A/RES/31/72.

fiesto en distintos entornos, tanto por el activismo ecológico²⁶, el académico²⁷ o instituciones de carácter internacional²⁸. Y es que en el ámbito securitario, el conflicto armado de Ucrania impacta en distintos sectores. De los innumerables sucesos que han tenido lugar en esta contienda destacamos a continuación los más relevantes que podrían caracterizarse como amenazas a la seguridad medioambiental y energética de la Unión Europea.

Uno de los acontecimientos que más repercusión obtuvo fue la destrucción el 6 de junio de 2023 del embalse de Nova Kajovka, en la región de Jersón, al sur de Ucrania. La presa fue construida en los 50 y embalsa el río Dniéper cerca de la ciudad homónima de unos 45 mil habitantes y que está ocupada por las tropas rusas desde febrero de 2022. Las informaciones al respecto relatan que durante la noche del 5 al 6 de junio se escucharon varias explosiones provocando daños graves en la estructura que acabaría por colapsar parcialmente a lo largo del día 6. Las imágenes que se han publicado en prensa durante los días posteriores al incidente reflejan la gran capacidad destructiva de la ruptura de la presa²⁹.

Desde distintas instancias internacionales no se dudó en calificar el suceso como catastrófico (Naciones Unidas)³⁰ o como «severa crisis ecológica y humanitaria» (Amnistía Internacional)³¹. Ciertamente el suceso podría catalogarse como una catástrofe antrópica con consecuencias para

²⁶ Como muestra la Carta abierta firmada por 902 personas y 156 organizaciones de 75 países que pone de manifiesto el potencial impacto como catástrofe medioambiental del conflicto: *Open Letter on the Environmental Dimensions of the Russian Invasion of Ukraine (with signatures)*, 3 de marzo de 2022, recuperada de <https://www.environmentalpeacebuilding.org/library/show/LibraryItem-6528>, acceso 1 de abril de 2024.

²⁷ A título meramente enunciativo destacamos los trabajos de Maryna Medvedieva, «Russia's Military Aggression and Damage to Ukraine's Environment», *Ukrainian Journal of International Law* 2022, n.º 3 (2022): 106-109; Sofiia A. Tryzno, Yelyzaveta M. Kolodii y Kopytsia Yevheniia Mykolaivna, «Consequences for the Environment from Russian Aggression in Ukraine» *Journal of Eastern European Law* 2022, n.º 99 (2022): 37-45.

²⁸ Por ejemplo, el Parlamento Europeo indicaba en un estudio el impacto que la guerra podría tener para el medioambiente y posibles vías de reclamación de la responsabilidad; European Parliamentary Research Service (EPRS), «Russia's war on Ukraine: High environmental toll», Author: Gabija Leclerc, Members' Research Service, PE 751.427, July 2023.

²⁹ *Vid.* entre muchos, las publicadas en El País, «El antes y el después de la destrucción de la presa de Nova Kajovka, en imágenes», 08 jun 2023, disponible en <https://elpais.com/internacional/2023-06-08/el-antes-y-el-despues-de-la-destruccion-de-la-presa-de-nova-kajovka-en-imagenes.html>.

³⁰ UN News «Ukraine dam disaster: Lack of clean water, spread of disease, major risks», <https://news.un.org/en/story/2023/06/1137422>, acceso el 2 de mayo de 2024.

³¹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/06/ukraine-callous-disregard-for-human-life-of-russian-forces-response-to-kakhovka-dam-destruction-compounded-by-its-disastrous-effects-upstream/>, acceso el 2 de mayo de 2024.

el medio ambiente y las personas³². Dejando a un lado los objetivos en el ámbito militar (de perjudicar una ofensiva respecto de Ucrania), la ruptura de la presa conlleva una serie de consecuencias: la evidente imposibilidad de obtener energía al destruirse la *Kakhovska hydroelectric power plant* (HPP); la consiguiente inundación de las tierras y ciudades por debajo de la línea de la presa; o las dificultades en el abastecimiento de agua a Crimea³³.

Otra de las amenazas a la seguridad tiene que ver con el alto grado de «nuclearización» de Ucrania. Debe recordarse que este país cuenta con quince centrales nucleares para producción de electricidad. Por lo tanto, el riesgo de que durante la contienda alguna de estas infraestructuras críticas sufra un ataque (deliberado o accidental) es alto. De hecho, esto ya ha ocurrido en numerosas ocasiones a lo largo del conflicto. Así, el 27 de febrero de 2022 Ucrania informó al Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) que una serie de misiles habían impactado en un sitio de almacenamiento de residuos radioactivos en Kiev³⁴.

El principal foco de preocupación al respecto lo constituye la Central Nuclear de Zaporíya (ZNPP), que además se encuentra relacionado con el incidente de la presa de Nova Kajovka. Ésta permitía un nivel de agua en el meandro del río Dnieper conocido como Velykyi Luh y del que se abastecía de agua necesaria para la refrigeración de la ZNPP³⁵. Si bien es cierto que desde el comienzo de la contienda el OIEA en manos de su Director General Rafael Mariano Grossi ha monitoreado la situación de la seguridad nuclear en Ucrania, habiendo remitido éste más de 220 informes de situación. En una declaración tras la destrucción de la presa, el Director Grossi informaba de la ausencia de riesgo inmediato para la seguridad de la planta. Sin embargo, desde los primeros momentos la tensión y la preocupación por la central ante un daño accidental han sido elevados. El Director General indicaba al Consejo de Seguridad de la ONU el 30 de mayo de 2023 que «the nuclear safety and security situation at the Zaporizhzhya NPP, in particular,

³² Atendiendo a la definición de catástrofe que ofrecíamos en Andrés Bautista-Hernández, *Derecho internacional y gestión de catástrofes: grandes avances y retos pendientes* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021), 95.

³³ *Vid.* <https://www.rtve.es/noticias/20230606/analisis-guerra-ucrania-rusia-presa-nova-kajovka/2448576.shtml>.

³⁴ *Vid.* <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/update-3-iaea-director-general-statement-on-situation-in-ukraine>.

³⁵ Debemos destacar que desde algunas posturas ecologistas se defiende la no reconstrucción de la presa para recuperar el meandro existente en pro de la conservación de la naturaleza y en línea con la estrategia europea de biodiversidad para 2030: Ukrainian Nature Conservation Group, «It is time for Velykyi Luh to revive», 22 de agosto de 2023, <https://uncg.org.ua/en/it-is-time-for-velykyi-luh-to-revive/>, acceso 2 de mayo de 2024.

continues to be extremely fragile and dangerous»³⁶. Para tratar de garantizar la seguridad de la planta la OIEA desplegó una misión presencial en la zona de la central nuclear³⁷ en aplicación del acuerdo de 1995 para la aplicación de medidas de salvaguarda y su protocolo de 2006³⁸. En esta línea, el Director General elaboró en marzo de 2022 una guía de actuación para garantizar la seguridad nuclear en caso de conflicto armado, los llamados «Seven indispensable pillars for ensuring nuclear safety and security during an armed conflict», que consistirían en: 1. The physical integrity of facilities — whether it is the reactors, fuel ponds or radioactive waste stores — must be maintained; 2. All safety and security systems and equipment must be fully functional at all times; 3. The operating staff must be able to fulfil their safety and security duties and have the capacity to make decisions free of undue pressure; 4. There must be a secure off-site power supply from the grid for all nuclear sites; 5. There must be uninterrupted logistical supply chains and transportation to and from the sites; 6. There must be effective on-site and off-site radiation monitoring systems, and emergency preparedness and response measures; 7. There must be reliable communication with the regulator and others»³⁹.

La particular situación de la central nuclear de Zaporíya motivó la reunión del Consejo de Seguridad mencionada y en la que el Director General Rossi informaría de los cinco principios concretos «to help ensure nuclear safety and security at ZNPP in order to prevent a nuclear accident and ensure the integrity of the plant»: 1. There should be no attack of any kind from or against the plant, in particular targeting the reactors, spent fuel storage, other critical infrastructure, or personnel; 2. ZNPP should not be used as storage or a base for heavy weapons (i.e. multiple rocket launchers, artillery systems and munitions, and tanks) or military personnel that could be used for an attack from the plant; 3. Off-site power to the plant should not be put at risk. To that effect, all efforts should be made to

³⁶ Discurso del Director-General Rafael Mariano Grossi, recuperado de <https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-general-statement-to-united-nations-security-council-30-may-2023>, acceso 2 de mayo de 2024.

³⁷ IAEA Support and Assistance Missions to the Zaporizhzhya, Rivne, South Ukraine and Khmelnytsky Nuclear Power Plants (NPPs), and to the Chornobyl NPP Site.

³⁸ Acuerdo concertado entre Ucrania y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, firmado en Viena el 21 de septiembre de 1995 (entrada en vigor 22.1.1998); y Protocolo adicional al Acuerdo entre Ucrania y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, firmado en Viena el 15 de agosto de 2000 (entrada en vigor 24.1.2006).

³⁹ OIEA, *Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine. Summary Report by the Director General*, 24 February-28 April 2022, 5-6.

ensure that off-site power remains available and secure at all times; 4. All structures, systems and components essential to the safe and secure operation of ZNPP should be protected from attacks or acts of sabotage; 5. No action should be taken that undermines these principles»⁴⁰. El respeto a estos principios resulta fundamental para evitar un incidente de magnitudes catastróficas, y se formularon en la principal instancia encargada de garantizar la seguridad internacional, y en la que el Estado agresor forma parte permanentemente.

A pesar de estos llamamientos para garantizar la seguridad nuclear, la central ha sido utilizada en la contienda militar y ha sufrido numerosos ataques con drones. El Director General mantiene informado a la Junta de Gobernadores de los incesantes incidentes. En abril de 2024 se llamaría la atención sobre el aumento significativo del riesgo de un accidente nuclear⁴¹ y la preocupación sobre la «precarious nuclear safety and security situation at Europe's largest nuclear power plant (NPP), located on the frontline of the conflict»⁴². Afortunadamente, los últimos informes siguen arrojando niveles normales de radiación en las centrales⁴³.

Esta situación preocupa sobremanera a la Unión Europea y sus Estados miembros⁴⁴. Algunos de ellos junto con otros aliados adoptaron una declaración conjunta el 21 de septiembre de 2022 sobre la seguridad de instalaciones nucleares en conflictos armados⁴⁵. En ella se recogían los siete pilares elaborados por el Director General y se ensalzaba la labor de la OIEA a la par que reconocían la amenaza a la seguridad nuclear por la militarización rusa de ZNPP.

Del mismo modo, los ataques a amplias zonas del país están afectando a plantas industriales que manejan compuestos altamente tóxicos para el medio ambiente tales como refinerías, plantas químicas o metalúrgicas. Es-

⁴⁰ Report by the Director General to the Board of Governors, document GOV/2023/30, issued on 31 May 2023, para. 23.

⁴¹ <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/update-222-iaea-director-general-statement-on-situation-in-ukraine>.

⁴² Declaración recuperada de <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/update-224-iaea-director-general-statement-on-situation-in-ukraine>.

⁴³ *Vid.* «Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine», Report by the Director General, 27 February 2024, GOV/2024/9.

⁴⁴ No debemos olvidar el impacto que el conflicto pudiera tener en los acuerdos internacionales suscritos sobre cooperación en materia de uso pacífico de energía nuclear, como el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Consejo de Ministros de Ucrania sobre los usos pacíficos de la energía nuclear, hecho en Kiev el 28 de abril de 2005, *DOUE* L 261, de 22 de septiembre de 2006

⁴⁵ Joint statement on the safety and security of civil nuclear facilities in armed conflicts, 21.9.2022, recuperada de https://www.eeas.europa.eu/eeas/nuclear-safety-joint-statement-safety-and-security-civil-nuclear-facilities-armed-conflicts_en, acceso 2 de mayo de 2022.

tos lugares también están siendo objeto de ataques directos como la planta química y de coque de Avdivka⁴⁶, al este de Ucrania, o la metalúrgica de Azovstal en Mariupol, asediada durante dos meses. Los restos y contaminantes que la destrucción ha provocado intoxican el aire, las tierras y los cursos de agua cercanos y no podrán ser tratados, al menos, hasta el fin de la contienda.

Desde el punto de vista de la seguridad energética, ésta también se ha visto comprometida por el conflicto ruso-ucraniano. El impacto de la guerra en infraestructuras energéticas críticas, como gasoductos o refinerías, influyen negativamente en el suministro tanto en la propia Ucrania como a los países europeos, con la consecuente alza de precios e incertidumbre. Del mismo modo, la decisión rusa de cortar el suministro de gas en 2022 provocó una subida de los precios del gas sin precedentes. Los precios de la producción industrial nacional de la energía pasaron de 106,2 a 241,3 entre enero de 2021 y enero de 2023. Esta subida afectó, además, al precio de la electricidad por estar vinculado ésta al precio de los combustibles fósiles.

En este orden de cosas, el uso por parte de Rusia del control que tiene sobre el gas que exporta eleva las amenazas a la categoría de híbridas⁴⁷. Por estas se entendería «an action conducted by state or non-state actors, whose goal is to undermine or harm a target by combining overt and covert military and non-military means»⁴⁸. Así, el corte indefinido del suministro de Gas por el gasoducto Nord Stream supone una forma de amenaza a los Estados contrarios a sus intereses en el conflicto que no formaría parte de los elementos «convencionales» de un conflicto armado. Desde una perspectiva general, el conjunto de amenazas descritas anteriormente también se podrían calificar de híbridas, puesto que son amenazas al medioambiente, a

⁴⁶ Tomada por las tropas rusas el 19 de febrero de 2024; vid. «El Ejército ruso toma la mayor planta siderúrgica de Avdivka», <https://www.dw.com/es/el-ej%C3%A9rcito-ruso-toma-mayor-planta-sider%C3%BArgica-del-basti%C3%B3n-ucraniano-de-avdivka/a-68297747>, acceso 2 de mayo de 2024.

⁴⁷ Guillem Colom Piella, «La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades», documento de opinión 24/2019 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 22 de marzo de 2019, 3.

⁴⁸ Consejo de Europa, vid.: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/>, acceso 25 de abril de 2024. Sobre estas también puede consultarse los trabajos de Carlos Galán, «Amenazas híbridas: nuevas herramientas para viejas aspiraciones», Real Instituto El Cano, documento de trabajo 20/2018, 13 de diciembre de 2018, <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/amenazas-hibridas-nuevas-herramientas-para-viejas-aspiraciones/>, acceso el 26 de abril de 2024; Javier Jordán, «La escalada en las estrategias híbridas y en el conflicto en la zona gris», *Global Strategy Report*, n.º 11/2020 (2020), <https://global-strategy.org/la-escalada-en-las-estrategias-hibridas-y-en-los-conflictos-en-la-zona-gris/>, acceso 25 de abril de 2024.

la seguridad en sí mismos, pero también de forma mixta o híbrida a ambos. Esta particular naturaleza requiere de enfoques holísticos para poder hacerlas frente⁴⁹, incluida la lucha contra la propaganda⁵⁰.

Este tipo de amenazas preocupan y ocupan a la Unión Europea, que trata de luchar contra ellas tanto en el orden interno como externo⁵¹. Así, la Estrategia de seguridad interior (*Estrategia de la Unión de Seguridad 2020-2025*⁵²), determina entre sus ámbitos de acción la lucha contra las amenazas híbridas⁵³. Por su parte, el Servicio Europeo de Acción Exterior ha llamado la atención respecto del riesgo para la seguridad que supone el aumento del uso de estrategias híbridas, entre las que incluye la manipulación de la información, ciberataques, *lawfare*, coerción económica e instrumentalización de migrantes⁵⁴.

III. Las respuestas ofrecidas desde la Unión Europea

Las amenazas que se han descrito someramente *ut supra* han propiciado desde un primer momento una respuesta sistémica por parte de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Lo que debemos preguntarnos es qué respuestas ha dado (está dando) la Unión y si tales han supuesto un retroceso o ralentización en los objetivos establecidos antes de la guerra en materia de medio ambiente, el cambio climático y energía.

⁴⁹ En este sentido, «the concept of Hybrid Threats [...] is the only one that raises the issue of systemic vulnerabilities of democratic systems as particular targets and clearly argues for comprehensive approach with civil-military cooperation from the very beginning»; Georgios Giannopoulos, Hanna Smith, Marianthi Theocharidou. *The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model* (Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2021), 9. https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2021/02/conceptual_framework-reference-version-shortened-good_cover_-_publication_office.pdf.

⁵⁰ Ana Salas Cuevas «La amenaza híbrida: la guerra imprevisible», acceso el 27 de octubre de 2024, https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-amenaza-hibrida-la-guerra-imprevisible#_ftn1.

⁵¹ Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas «Una respuesta de la Unión Europea»*, JOIN (2016) 18 final, de 6.4.2016.

⁵² Comisión Europea, *Comunicación sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*, COM (2020) 605 final de 24.7.2020.

⁵³ *Vid.* para mayor información la web de la Comisión: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es.

⁵⁴ Servicio Europeo de Acción Exterior, «Countering Hybrid Threats», March 2024, acceso el 27 de abril de 2024, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/2024-countering-Hybrid-Threats.pdf>.

1. En materia de medio ambiente y protección del cambio climático

En los últimos años los principales retos que a los que se ha tenido que enfrentar la UE en materia de protección del medio ambiente, clima y energía han sido en primer lugar la pandemia de la Covid-19⁵⁵ y, posteriormente, la invasión rusa a Ucrania⁵⁶. La primera porque provocó un fuerte impacto económico mientras duró y el posterior embotellamiento en las cadenas de suministro. La segunda, por el impacto en los mercados mundiales de materias primas y energía, «poniendo de relieve de nuevo la dependencia energética de la UE y, en concreto, con respecto del gas ruso»⁵⁷. No obstante, estos retos han sido vistos como oportunidades de mejorar y profundizar en las políticas europeas en materia de protección medioambiental y sostenibilidad, incluida la seguridad energética.

La Unión estableció sus prioridades en la Agenda Estratégica de la UE (2019-2024) antes del estallido de la pandemia de la Covid-19 y de la guerra de Ucrania, pero en la que ya figuraba como objetivos la protección de la ciudadanía frente a catástrofes naturales o antrópicas, el establecimiento de una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, alineada con los compromisos del Acuerdo de París, y la promoción de los intereses y valores europeos en el mundo mediante una acción exterior fuerte y ambiciosa⁵⁸. Aun se están debatiendo los ejes de la próxima agenda estratégica para el período 2024-2029, pero tras la reunión informal del Consejo europeo en Granada el 6 de octubre de 2023 la seguridad climática y medioambiental no figuraba entre la lista de prioridades futuras⁵⁹. En consonancia, la Comisión para el quinquenio que está finalizando, establecía seis prioridades entre las que encontrábamos relacionadas con la seguridad medioambiental y energética el Pacto Verde Europeo (PVE) y una Europa más fuerte en el mundo⁶⁰.

⁵⁵ Véase a este respecto David Robinson, «El impacto de la COVID-19 en la transición energética: un enfoque global», *Energía y Geoestrategia 2021* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021): 87 y ss.

⁵⁶ Miguel Angel Lasheras Merino, «Geopolítica del pacto verde: órdago de la UE», *Energía y Geoestrategia 2021* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021): 111.

⁵⁷ Asier García Lupiola, «Nuevas estrategias de la Unión Europea...»: 53.

⁵⁸ Consejo Europeo, Una Nueva Agenda Estratégica para la UE (2019-2024), <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>, acceso 2 de mayo de 2024.

⁵⁹ Los debates se centraron en la seguridad y la defensa, la resiliencia y la competitividad, la energía, la migración, la cooperación mundial, la ampliación; vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/strategic-agenda-2024-2029/>, acceso 2 de mayo de 2024.

⁶⁰ Comisión Europea, Comunicación sobre El Pacto Verde Europeo, COM/2019/640 final, de 11.12.2019.

El PVE permite actuar sobre distintos sectores que influyen en la seguridad medioambiental, tales como el clima, la contaminación y la alimentación. En materia de clima y energía, la Unión establecería una estrategia en 2020⁶¹ para alcanzar el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990 (GEI), aumentar la proporción de las energías renovables sobre el total de la producción y reducir el consumo energético (objetivo 20/20/20). La ambición y circunstancias hicieron que se desplegara toda una diplomacia climática europea que ha permitido ser más ambiciosos en estos objetivos, a la par que reforzaba el papel de la UE como actor global en la cooperación internacional sobre cambio climático⁶². De este modo, se evolucionó pasando por el objetivo 40/27/27, 40/32/32,5 hasta finalmente adoptar el objetivo 55⁶³, reducir las emisiones de GEI para 2030 en un 55% y alcanzar la neutralidad climática en 2050, reduciendo los GEI entre el 80% y el 100% y el uso de energías renovables en un 80%⁶⁴.

Lo cierto es que la recuperación tras la pandemia de la Covid-19 primero, y la guerra de Ucrania después, han servido de estímulo para el Pacto Verde Europeo. Sin embargo, el esfuerzo férreo por alcanzar la neutralidad climática, sumado a la necesidad de garantizar una seguridad energética (como analizaremos *infra*) han llevado a propuestas de dudoso respeto climático en favor de la energía nuclear o del gas⁶⁵. Ciertamente la meta de la neutralidad climática no puede alcanzarse de la noche a la mañana. De hecho, teniendo en cuenta la posición de partida, los logros en la reducción de la contaminación y el aumento del uso de energías renovables es indiscutible. Sin embargo, el conflicto ruso-ucraniano ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor coordinación entre las medidas climáticas y energéticas, puesto la reducción de la contaminación no puede hacerse a espaldas de la garantía de un suministro energético fiable y a precios razonables para el conjunto de la Unión.

⁶¹ Sobre esta vid. Asier García Lupiola, «Novedades en la política europea de medio ambiente: el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la estrategia Europa 2020», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 6 (2011): 45-54

⁶² Véase al respecto: Teresa Fajardo del Castillo, «La Unión Europea y la diplomacia del clima tras la agresión de Rusia a Ucrania», *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, n.º 64 (2024): 95-119; Juan Luis Pinna Pérez, «UE. La guerra de Ucrania como catalizador», *Ejército. Revista del ejército de tierra español*, n.º 988 (2024): 40-49.

⁶³ Comisión Europea, Comunicación sobre «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática, COM (2021) 550 final, 14.7.2021.

⁶⁴ La evolución de estos objetivos ha sido analizada de forma lúcida en Asier García Lupiola, «Nuevas estrategias de la Unión Europea...»: 36-53.

⁶⁵ *Ibid.*: 54; siguiendo a Cristina Narbona Ruiz, «Emergencia energética vs emergencia climática», *Política Exterior*, vol. 36, n.º 2010 (2022): 15.

Relacionado con el ámbito medioambiental debe destacarse el de la seguridad alimentaria. Uno de los sectores más castigados al comienzo de la guerra fue el de la importación de granos. Y es que Ucrania fue el principal proveedor de maíz y segundo de cebada (9%) y trigo (18,9%) en la campaña 2021/22⁶⁶. Esta crisis en el abastecimiento se tradujo en subidas alarmantes de los precios tanto de los granos como de los productos derivados como el aceite de girasol. Desde la UE se han adoptado medidas para aumentar el potencial agrícola de la Unión, con lo que se favorecería el suministro de alimentos y de piensos⁶⁷. Así, se adoptó por la Comisión la Decisión de Ejecución (UE) 2022/484, de 23 de marzo de 2022⁶⁸, que contemplaba la posibilidad de autorizar a los Estados miembros a establecer excepciones a las condiciones relativas al pago de ecologización, que premiaba las tierras en barbecho como superficies de interés ecológico. De este modo, de manera excepcional se facilitaba aumentar la superficie total de tierra cultivable disponible para la producción.

El desarrollo y la coordinación de la política europea de medio ambiente se ha establecido principalmente a través de los llamados Programas de Acción medioambiental (EAP por sus siglas en inglés de *Environment Action Programme*)⁶⁹ de conformidad con el art. 192.3 del TFUE. El VIII Programa de Acción medioambiental adoptado en 2022 establece objetivos para 2030 (y 2050 como máximo)⁷⁰ en materia de neutralidad climática que están en consonancia con los del PVE. Podemos destacar cómo el Programa establece como condiciones favorecedoras para la consecución de los objetivos (art. 3) el cumplimiento coercitivo del Derecho medioambiental de la Unión cuando este no se aplique. En este sentido destacan las recientes medidas para la protección del medio ambiente mediante el derecho penal, aunque incluida en la prioridad estratégica de proteger a los eu-

⁶⁶ Datos extraídos de la revista *Desarrollo rural y sostenible*, n.º 51 (2022): 12.

⁶⁷ VVAA, «Medidas para aliviar el golpe de la invasión de Ucrania en el medio rural», *Desarrollo rural y sostenible*, n.º 51 (2022): 12 y ss.

⁶⁸ Decisión de Ejecución (UE) 2022/484 de la Comisión de 23 de marzo de 2022 por la que se establecen excepciones al Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y al Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 de la Comisión en lo que atañe al cumplimiento de determinadas condiciones relativas al pago de ecologización para el año de solicitud 2022 [notificada con el número C(2022) 1875], *DOUE* L 98 de 25 de marzo de 2022.

⁶⁹ Si bien estos Programas de Acción comenzaron a adoptarse en 1973, antes incluso de la implantación de una política medioambiental expresa; vid. José Juste Ruíz y Mireya Castillo Daudí, *La protección del medio ambiente...*, 152.

⁷⁰ Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030, *DOUE* L 114 de 12 de abril de 2022.

ropeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada⁷¹. La principal herramienta en este sentido la constituiría la Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal⁷² (conocida como «Directiva sobre delitos ecológicos» o «Directiva sobre crímenes medioambientales»). Dentro de las iniciativas del PVE y ante las ineficiencias de aquella⁷³, la Comisión elaboró en 2021 una propuesta de modificación de la Directiva⁷⁴, que culminó con la adopción de la Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE⁷⁵. En este mismo sentido, deberemos esperar a los avances que se prevén a mediados de 2024 respecto del Convenio que se está negociando en sede del Consejo de Europa y que sustituirá al Convenio de 1998 sobre la protección del medio ambiente a través del Derecho penal⁷⁶, y en cuya negociación participa la Unión Europea⁷⁷.

2. El aseguramiento del abastecimiento energético y la estabilidad de precios

Otro de los sectores afectados por el conflicto ruso-ucraniano es el de la seguridad energética, ya que una de las principales amenazas es el corte de suministro. Éste puede producirse por ciberataques a infraestructuras críticas, como sucediera en Ucrania en 2015 dejando a 250 mil personas sin electricidad⁷⁸. Además, la respuesta de la UE a la crisis energética de 2022 tuvo que enfrentarse al alza del precio de los combustibles, como el gas.

⁷¹ Comisión Europea, *Comunicación sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*, COM (2020) 605 final de 24.7.2020: 22-23.

⁷² DOUE L núm. 328 de 6 de diciembre de 2008.

⁷³ Faustino Gudín Rodríguez-Magariños, «Un análisis sobre el proyecto de nueva directiva europea para delitos medioambientales», *Medio ambiente & Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n.º 40 (2022): 3.

⁷⁴ Vid. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE, COM/2021/851 final, de 15.12.2021.

⁷⁵ DOUE L, 2024/1203 de 30 de abril de 2024.

⁷⁶ Hecho en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1998, ETS n.º 172.

⁷⁷ Decisión (UE) 2023/2170 del Consejo, de 28 de septiembre de 2023, por la que se autoriza a la Comisión Europea a participar, en nombre de la Unión Europea, en las negociaciones de un Convenio del Consejo de Europa que revocará y sustituirá el Convenio de 1998 sobre la protección del medio ambiente a través del Derecho penal (STCE n.º 172), DOUE L 2023/2170 de 16 de octubre de 2023.

⁷⁸ Alberto Pinedo Lapeña, «Ciberseguridad, geopolítica y energía», *Energía y Geoestrategia 2022* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2022), 166.

Desde hace más de una década, la Unión ha recurrido a su política energética como una «herramienta eficaz en la lucha contra el cambio climático, contribuyendo así a la defensa del medio ambiente»⁷⁹. De hecho, estas amenazas a la seguridad energética ya formaban parte de los objetivos propuestos por la Comisión en la Estrategia de la Unión de la energía en 2015. Esta se basa en cinco pilares: seguridad energética, mercado interior de la energía, eficiencia energética, descarbonización, e investigación, innovación y competitividad⁸⁰. Para dar cumplimiento a estos objetivos se estableció un marco general de gobernanza de la energía y el clima mediante el Reglamento (UE) 2018/1999⁸¹. Entre las soluciones, este texto proponía el establecimiento de planes nacionales integrados de energía y clima a largo plazo que incidan en la diversificación de fuentes de energía, superar interrupciones de suministro y mejorar la flexibilidad del sistema e interconexiones del mercado eléctrico (art. 4 *c*) y *d*)).

Estas medidas se vieron insuficientes, por lo que se complementaron con la adopción el 18 de mayo de 2022 del plan REPowerEU de la Comisión junto a una batería de medidas legislativas de emergencia, que pretendían reducir la dependencia de los combustibles fósiles, diversificar las rutas de suministro y acelerar la transición energética. Estas medidas lograrían sus objetivos a lo largo de 2023, logrando mantener el suministro eléctrico, reducir la presión en los mercados energéticos e impulsar el suministro de energías renovables⁸². Un logro, aunque esporádico se alcanzó efectivamente en mayo de 2023 donde las medidas y circunstancias meteorológicas permitieron que por primera vez la Unión produjera más electricidad de fuentes renovables (eólica y solar) que de combustibles fósiles. Además, el plan REPowerEU se fundamenta en el objetivo 55 del PVE (reducir al menos el 55 % de las emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 y conseguir la neutralidad climática de aquí a 2050), por lo que permite seguir alcanzando metas en materia medioambiental y climática.

⁷⁹ Asier García Lupiola, «Los retos de la seguridad energética y el cambio climático: hacia una economía europea sostenible», *Cuadernos europeos de Deusto*, n.º 60 (2019): 321.

⁸⁰ Comunicación de la Comisión, Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva, COM (2015) 80 final, 25.2.2015, 4.

⁸¹ Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, *DOUE* L 328 de 21 de diciembre de 2018.

⁸² Comisión Europea, Informe sobre el estado de la Unión de la Energía de 2023, COM (2023) 650 final, 24.10.2023.

Del mismo modo, la financiación de medidas del plan se coordinan con las adoptadas en virtud del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) creado para superar la crisis de la Covid-19⁸³ y que lo financia en gran medida. Con ello se evitarán duplicidades y garantizará la complementariedad de ambos instrumentos.

Como puede observarse, el fomento de energías renovables está en el centro de las medidas necesarias para hacer frente a la crisis de seguridad energética y continuar con los compromisos en materia medioambiental⁸⁴. En esta línea es de destacar dos aspectos: por un lado, la utilización del Reglamento lo que dota de mayor carácter a las obligaciones impuestas a la propia Unión y sus Estados miembros al ser una norma de carácter general, vinculante en todos sus elementos y directamente aplicable. Por otro, el papel imprescindible que tienen los Estados y sus sociedades para alcanzar los objetivos propuestos. Aquellos son los principales motores de una verdadera y acelerada transición ecológica que permite la actualización de estos planes. Así, se han adoptado modificaciones del Plan de Recuperación y Resiliencia⁸⁵ que tienen su origen en los compromisos de determinados Estados para acelerar las medidas en materia de transición ecológica y eficiencia energética, entre los que se encuentra España⁸⁶. Por otro, las sociedades que deben convivir con la realidad de las acciones desplegadas. Si se quiere dar un verdadero impulso a estas materias la participación ciudadana es imprescindible, por ejemplo, con las llamadas comunidades energéticas⁸⁷.

En línea con lo anterior, destaca la necesidad de asegurar un suministro fiable de las llamadas materias primas estratégicas, imprescindibles para la

⁸³ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, *DOUE L 57* de 18 de febrero de 2021.

⁸⁴ Dentro de la batería de medidas se encontraría la Directiva 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, *DOUE L 328*, de 21 de diciembre de 2018, modificada por La Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023 (*DOUE L 2023/2413* de 31.10.2023) para adaptarla al PVE y al objetivo 55.

⁸⁵ Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de febrero de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE, *DOUE L 63* de 28 de febrero de 2023.

⁸⁶ Marcos de Armenteras Cabot, «Perspectiva del derecho del medio ambiente y de las políticas ambientales de la Unión Europea (segundo semestre 2023)», *Revista catalana de dret ambiental*, vol. XIV n.º 2 (2023): 8.

⁸⁷ Sobre la regulación de esta interesante figura jurídica puede verse: sobre estas vid. María Remedios Zamora Roselló, «Desafíos territoriales de las comunidades energéticas: ordenación frente al caos», *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, n.º 6 (2023): 31-56.

transición hacia energías verdes⁸⁸. Sin embargo, la preocupación legítima de las sociedades por la sostenibilidad y el medio ambiente motiva que determinados proyectos, como en el ámbito de la minería, sufran de una cierta oposición por parte de una ciudadanía concienciada con el medio ambiente⁸⁹. Mismo rechazo que el vivido recientemente en algunos Estados miembros. Baste recordar las movilizaciones de granjeros y agricultores que alcanzaron la capital comunitaria y que se manifestaban hastiados de los efectos que sobre su sector laboral tiene la aplicación de determinadas políticas comunitarias, entre otras, las medioambientales. Sus reivindicaciones fueron escuchadas por las instituciones europeas, que se comprometieron «a aliviar las presiones a las que se enfrentan y a ofrecerles soluciones concretas»⁹⁰.

También se ha desplegado acciones en materia exterior, por ejemplo, para garantizar la seguridad de infraestructuras críticas. Así, en enero de 2023 se estableció la *EU-NATO Task Force on Resilience of Critical Infrastructure*⁹¹. La evaluación que realizó reveló cuadro áreas prioritarias sobre las que centrar la atención: transporte, energía, espacio e infraestructura digital. En relación con la energía concluiría con la necesidad de aumentar las sinergias entre aliados, Estados miembros y el sector privado, mejorar el diálogo estructurado en materia de resiliencia⁹². La implementación de estas medidas será coordinada mediante el diálogo estructurado UE-OTAN.

La lucha contra el alza de los precios del gas, y consiguientemente de la electricidad, requirió la adopción de distintas medias de forma urgente: una de ellas fue la compra centralizada a escala de la Unión, facilitadas por Plataforma de Energía de la UE. También se incidió en la reducción del consumo eléctrico y la redistribución de los beneficios extraordinarios de las empresas energéticas con la adopción del Reglamento 2022/1854⁹³. Éste incluía medi-

⁸⁸ Andrés Bautista-Hernández, «Materias primas estratégicas en la Unión Europea: reflexiones en torno a sus desafíos para la seguridad», en *Actividades extractivas y políticas públicas: desafíos normativos y tecnológicos*, coordinado por Remedios Zamora Roselló (Valencia: Tirant lo Blanch, 2024).

⁸⁹ María Remedios Zamora Roselló, *Minería y comunidades autónomas: territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía*. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2024), 253-254.

⁹⁰ Declaraciones del presidente de turno del Consejo de la UE, David Clarinval (vice primer ministro de Bélgica), tras el Consejo de Agricultura y Pesca del 26 febrero 2024, <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/agrifish/2024/02/26/>, acceso el 30 de abril de 2024.

⁹¹ Declaración de la Presidenta de la Comisión de 11 de enero de 2023, STATEMENT/23/133.

⁹² EU-NATO Task Force on the resilience of critical infrastructure: Final assessment report, 29 de junio de 2023.

⁹³ Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo de 6 de octubre de 2022 relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía, *DOUE* L 261I de 7 de octubre de 2022.

das como la identificación de horas punta y la reducción del consumo en ellas un 5%. Fruto de esta obligación Estados como España modificaron el sistema tarifario incluyendo tres franjas horarias (punta, llano y valle) con distinta tarificación. También incorporaba la llamada «contribución solidaria temporal» que se podría extender hasta octubre de 2024 y que suponía un gravamen a los beneficios excedentarios de las empresas del sector del petróleo, gas natural, carbón y refinería, y que los Estados debían emplear en ayudas financieras para hogares vulnerables o fomento de energías renovables.

Lo cierto es que la combinación de medidas y su rápida adopción en el marco de la Unión ha permitido alcanzar determinados logros, como la reducción de la dependencia energética rusa (las importaciones de gas ruso se redujeron del 50% al 15% sobre el total), reducir en casi un 20% el consumo de energía de la Unión, aminorar la volatilidad de precios introduciendo topes al del gas y del petróleo y aumentar la presencia en el mix eléctrico de energías renovables⁹⁴.

3. La necesaria imbricación de las repuestas con la acción exterior

Como se ha puesto de manifiesto en las diversas respuestas ofrecidas por la UE ante el conflicto de Ucrania, éstas tienen (y deben tener) una necesaria vertiente exterior. Nos dedicaremos aquí a analizar precisamente esa necesaria imbricación de las acciones europeas con una coherente acción en materia exterior.

Algunas de las acciones propiamente internas, pero con directa proyección exterior supondrían dar cabida a Ucrania como miembro de la UE (proceso iniciado el 14 de diciembre de 2023 y actualmente en marcha, aunque con fines inciertos) o apoyar su dilatado proceso de incorporación a la OTAN⁹⁵, con la consiguiente ventaja en el juego de poderes geopolítico de Europa del Este⁹⁶. También encontraríamos aquí el régimen de exención de visados entre la Unión Europea y Ucrania para ciudadanos ucranianos que huyen de la guerra, y la activación de la Directiva de protección temporal⁹⁷.

⁹⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_es.

⁹⁵ Antonio Blanc Altemir, «El conflicto Ruso-Georgiano y sus efectos en las relaciones de la Federación Rusa con la OTAN y la Unión Europea», en *Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual*, coordinado por Eugenia López-Jacoiste Díaz (Navarra: Ediciones Universidad de Navarra, 2010), 265-308.

⁹⁶ Marek Pietras, «Ukraine and NATO in the Post-Cold War Security Environment», *Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 15, n.º 4 (2006): 45-63.

⁹⁷ Comisión Europea, Communication on Temporary protection for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine: one year on, COM (2023) 140 final, 8.3.2023.

En materias estrictamente de acción exterior, la Unión Europea, siguiendo la estela de varios Estados, establecieron una serie de sanciones internacionales como respuesta ante la violación del Derecho internacional por la invasión rusa de Ucrania⁹⁸. Con ellas se pretendía dificultar la agresión e incidir en las capacidades tecnológicas rusas de forma preventiva⁹⁹. Si bien es cierto que las medidas más eficaces han resultado ser las que dificultan las capacidades tecnológicas, las sanciones también han tenido como resultado consecuencias indeseables por que se dejan de recibir divisas, afecta al turismo o la importación de materias desde Rusia; del mismo modo, en reciprocidad, Rusia no compra productos o sanciona productos europeos. Si bien es cierto que el impacto sobre el turismo y la inversión rusa podría afectar especialmente a determinadas regiones, como la Costa del Sol en España, el impacto ha sido menor de lo esperado.

El conflicto militar también supone una oportunidad para el desarrollo más ambicioso de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión¹⁰⁰ y su agenda estratégica exterior. La brújula estratégica de la UE en materia de seguridad y defensa aprobada en marzo de 2022 destacó la necesidad de crear capacidades para luchar contra las amenazas híbridas y propuso la creación de una caja de herramientas híbrida de la UE (*EU hybrid toolbox*) para hacerles frente. Este instrumento verá la luz ese mismo año, y pretende aunar distintas herramientas para detectar y responder eficazmente a las campañas híbridas contra la UE¹⁰¹ o sus Estados miembros¹⁰², fortaleciendo la solidaridad y la asistencia mutua¹⁰³. En el caso de Ucrania, esto se

⁹⁸ Sobre las sanciones y su relación con las contramedidas puede verse los trabajos de Elena del Mar García Rico, «A vueltas con las sanciones en el derecho internacional actual: el caso paradigmático de la Federación Rusa», *Revista española de derecho internacional*, vol. 75, n.º 1 (2023): 193-202; y «Seguridad y salud: a propósito de las sanciones unilaterales en situaciones de vulnerabilidad sanitaria», en *Medio ambiente, seguridad y salud: grandes retos del Derecho en el siglo XXI*, dirigido por María Isabel Torres Cazorla y Elena del Mar García Rico (Valencia: Tirant lo Blanch, 2024), 171-229.

⁹⁹ Margarita Robles Carrillo, «Ucrania y todos nosotros», *Temas para el debate*, n.º 329 (2022): 14-18.

¹⁰⁰ Javier Ruiz Camarero et al. «Las consecuencias no militares de la agresión rusa a Ucrania en la Unión Europea», en *Respuesta de la Unión Europea a la agresión rusa a Ucrania: el despertar de la Política Exterior y de Defensa y de la reforma de los tratados*, editado por Francisco Aldecoa Luzárraga (Madrid: Los libros de la Catarata, 2024).

¹⁰¹ *Vid.* Servicio Europeo de Acción Exterior, «Countering Hybrid Threats», March 2024, acceso el 27 de abril de 2024, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/2024-countering-Hybrid-Threats.pdf>.

¹⁰² Servicio Europeo de Acción Exterior, «European Union Military Staff; Concepts and Capabilities Directorate», marzo 2023, acceso el 27 de abril de 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-staff-concepts-and-capabilities-directorate_en.

¹⁰³ Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa 603/22 de 21 junio 2022 «Council conclusions on a Framework for a coordinated EU response to hybrid campaigns», dispo-

combina con acciones clásicas en materia de PCSD como la misión de asistencia militar (EUMAM Ukraine) establecida a finales de 2022¹⁰⁴ con propósitos de formación y de desarrollo exclusivamente en suelo europeo.

En este sentido, en marzo de 2024 el Consejo aprobaba sus conclusiones sobre objetivos climáticos y la política exterior de la UE, donde reafirmaba su compromiso con la neutralidad climática para 2050¹⁰⁵ e indicaba la necesidad de trabajar desde un enfoque multilateral y conjuntamente con los socios¹⁰⁶. En este sentido, por ejemplo, la UE ha extendido la participación a Ucrania en su programa para el período 2021-2027 de medio ambiente y acción por el clima (LIFE)¹⁰⁷. Este posicionamiento del Consejo se alinea con el punto de vista conjunto de la Comisión y el Alto Representante explicitado en el planteamiento sobre el nexo entre clima y seguridad de junio de 2023¹⁰⁸. Aquí se pone el foco en la relación existente entre la transición energética y ambiental de la UE con la prevención de conflictos, la gestión de crisis, el desarrollo sostenible, la ayuda humanitaria y la respuesta a las catástrofes. Así, por ejemplo, resulta necesario que la UE agilice sus estrategias innovadoras que reduzcan los impactos que la geopolítica en la transición digital y energética¹⁰⁹.

La respuesta ofrecida a Ucrania en materia de protección civil y ayuda humanitaria se ha canalizado principalmente a través del Mecanismo Europeo de protección civil (EUCPM) dependiente de la Comisión Europea. A través de éste se han movilizado un gran número de capacidades de respuesta desde el inicio del conflicto, y conforme Ucrania iba solicitando en atención a la realidad cambiante. Hasta el 19 de marzo de 2024 se habían

nible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/21/council-conclusions-on-a-framework-for-a-coordinated-eu-response-to-hybrid-campaigns/>, acceso el 27 de abril de 2024.

¹⁰⁴ Council Decision (CFSP) 2022/1968 of 17 October 2022 on a European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine), *DOUE* L 270, de 18 de octubre de 2022 y Council Decision (CFSP) 2022/2243 of 14 November 2022 launching the European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine), *DOUE* L 294, de 15 de noviembre de 2022.

¹⁰⁵ Council Conclusions on Green Diplomacy, 18 March 2024, 7865/24, parr. 14.

¹⁰⁶ Consejo de la UE, Comunicado de prensa de 18 de marzo de 2024, 233/24.

¹⁰⁷ Creado por el Reglamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021, por el que se establece un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1293/2013, *DOUE* L 172, de 15 de mayo de 2021.

¹⁰⁸ Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Comunicación conjunta sobre Una nueva perspectiva sobre el nexo entre clima y seguridad...*, 9.

¹⁰⁹ Águeda Parra Pérez, «Diplomacia de minerales críticos, la IA desafiante y la batalla por el cambio climático: retos globales que marcarán décadas», *Panorama Estratégico 2024* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024), 137.

desplegado en Ucrania ayudas por valor superior a los 800 millones de euros, y se habían realizado más de 3000 evacuaciones de personas con necesidades médicas urgentes (MEDEVAC Operations)¹¹⁰.

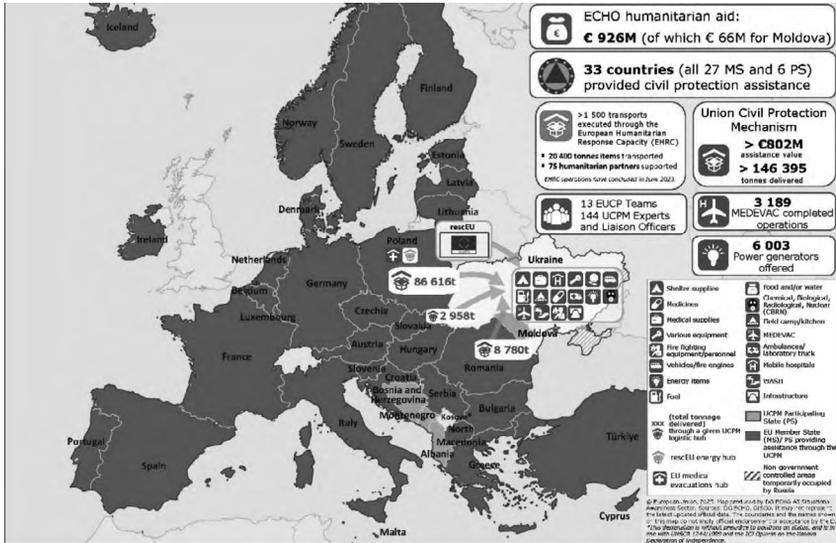


Imagen 1

Respuesta a Ucrania en materia de Protección civil y ayuda humanitaria (a 19 de marzo de 2024)

Fuente: Comisión Europea, acceso 2 de mayo de 2024.

La guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto dos realidades respecto de las respuestas ofrecidas por la UE en materia de medio ambiente y energía: por un lado, la complejidad de la adopción de actos normativos en una multitud de ámbitos materiales diversos y en el que participan distintas instituciones comunitarias donde no resulta siempre fácil aunar voluntades; por otro, y motivado por lo anterior, la dificultad de dar una respuesta coordinada y eficaz desde los ámbitos interno y externo a una misma situación.

¹¹⁰ Datos extraídos de <https://ecrportal.jrc.ec.europa.eu/#/echo-flash-items/latest>, acceso 2 de mayo de 2024.

IV. Reflexiones a modo de conclusión

La historia de las Naciones del continente europeo ha estado caracterizada por sus relaciones tumultuosas. De hecho, como dijera Ortega y Gasset hace más de medio siglo en su ensayo *La Edad Media y la idea de Nación*:

«Y es que para estos pueblos llamados europeos vivir ha sido siempre [...] moverse y actuar en un espacio o ámbito común. Es decir, que para cada uno vivir era convivir con los demás. Esta convivencia tomaba indiferentemente aspecto pacífico o combativo»¹¹¹.

Buena muestra de esta coexistencia a veces hostil es la relación entre la actual Rusia (antes URSS) y el resto de Europa. De hecho, la Guerra Fría configuró a la ya extinta Unión Soviética como una amenaza hacia el continente favoreciendo la integración europea y la solidaridad defensiva occidental¹¹². Pero pareciera que desde la caída del muro de Berlín la unión entre los países europeos occidentales y el bloque soviético caminaba hacia una realidad. De momento esta ha retrocedido considerablemente.

Lo cierto es que tanto la pandemia de la Covid-19 como la guerra de Ucrania han espolcado un desarrollo normativo y una ambición política a escala de la Unión en materia de medio ambiente, especialmente sobre cambio climático y energía, que no se había visto hasta entonces. Tradicionalmente la protección del medio ambiente se ha desarrollado como una rama del Derecho internacional sectorizada y descentralizada¹¹³. De forma similar podríamos decir en el marco de la Unión Europea donde se han adoptado multitud de actos normativos dispersos dedicados a parcelas específicas, aunque relacionadas (cambio climático, eficiencia energética, biodiversidad, reciclaje...).

Sin embargo, la guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto la realidad de los nuevos elementos de los conflictos armados. Entre éstos destacan el empleo de las conocidas como amenazas híbridas. Esto requiere un enfoque holístico para poder dar solución a los distintos retos de una forma coordinada que incluya la vertiente interna y externa de las acciones y políticas de la Unión. La realidad, por tanto, impone que las respuestas a las amenazas

¹¹¹ José Ortega y Gasset, «La Edad Media y la idea de Nación», en *Meditación de Europa y otros ensayos* (Madrid: Alianza editorial, 2015), 277-278.

¹¹² Juan Carlos Jiménez Redondo, «El proceso de integración europea», en *Historia Universal Contemporánea*, dir. por Javier Paredes (Barcelona: Ariel, 2018), 1103-1104.

¹¹³ Javier Roldán Barbero, «El medio ambiente...», 123.

sean coordinadas, estén orientadas a un fin común, pues como si de un coche se tratara, las 4 ruedas deben moverse hacia adelante a la misma velocidad; si una va más lenta que otra o tiene una dirección distinta el vehículo no avanzará de forma estable. Esta exigencia ya está reconocida en el propio TFUE (art. 11) mediante el principio de integración al que aludíamos en epígrafes anteriores.

Por ello, la protección del medio ambiente debe integrarse tanto en la definición como en la realización de todas las políticas de la Unión. Los recientes instrumentos en materia medioambiental, de transición energética y desarrollo sostenible deben coordinarse con una política y acción exterior de la Unión holística que conjugue las nociones de seguridad y medio ambiente. Los resultados alcanzados hasta la fecha no deben caer en saco roto, y los objetivos estratégicos europeos que se están debatiendo y deberán alcanzarse en los próximos años deben responder expresamente a este planteamiento.

La naturaleza y sus avatares no están sujetos al calendario político ni a agendas estratégicas. Las oportunidades de actuación son limitadas y no advertidas con antelación. Por ello, recordando las palabras de la activista guatemalteca Rigoberta Menchú pronunciadas hace más de veinte años: «If the world does not learn now to show respect to nature, what kind of future will the new generations have?»¹¹⁴, por tanto, la exigencia es clara: la naturaleza requiere respeto y las generaciones futuras de un medio ambiente saludable en el que prosperar.

Sobre el autor

Andrés Bautista-Hernández es Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Málaga. Doctor en Droit public por la Université Paris Nanterre (Francia). Desde 2018 es Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Málaga. Ha dirigido el Diploma de especialización de Derecho español impartido en inglés de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA). Autor de diversas publicaciones relacionadas con sus líneas de investigación: el Derecho internacional relativo a las catástrofes en relación con el bioderecho y la seguridad internacional, el Derecho internacional penal, la protección del medioambiente y los Derechos humanos.

¹¹⁴ Rigoberta Menchú Tum, Discurso de recepción del Premio Nobel de la Paz, 1992.

About the author

Andrés Bautista-Hernández holds a degree in Law and a PhD from the University of Málaga. He is also Doctor in Droit Public from the Université Paris Nanterre (France). Since 2018 he is Professor of Public International Law and International Relations at the University of Malaga. He has directed the Specialization Diploma in Spanish Law taught in English at the International University of Andalusia (UNIA). He is the author of various publications related with his lines of research: International Law relating to disasters concerning Bio Law and international security, International Criminal Law, environmental protection and Human Rights.

