

Entrevista con el alto representante/vicepresidente
(HR/VP) de la Política Exterior y de Seguridad Común
de la Unión Europea (UE)

Josep Borrell Fontelles

La pandemia de la COVID-19 ha representado una profunda ruptura de la continuidad histórica. En primer lugar, por el impacto en la actividad económica y el consumo energético (y el efecto inducido en las emisiones de CO₂). En segundo lugar, por las modificaciones en la conducta de la población y en la psicología colectiva (cambios en los patrones de movilidad, generalización del teletrabajo, aislamiento etc.). Y, en tercer lugar, por su estímulo a la aceleración de innovaciones en las tecnologías sanitarias y a comportamientos políticos más cooperativos entre estados (por ejemplo, el programa Next Generation EU). ¿Cree Ud. que los cambios provocados por la pandemia serán transitorios y que, una vez retornemos a la normalidad sanitaria, volveremos al business as usual o que se habrán consolidado nuevas pautas estructurales?

No, no creo que volvamos al *old normal*. Las pandemias han sido grandes vectores de cambio en la historia humana. Mi vivencia de la crisis desde la posición de HRVP me ha hecho entender que estamos en un punto de inflexión global, en el más amplio sentido de la palabra global. Ni siquiera las guerras mundiales fue-

ron realmente mundiales ni las anteriores pandemias afectaron a tantos países a la vez.

Creo que las consecuencias serán algo más que aumentar la pendiente de una evolución lineal. Afectarán a la globalización, al papel del estado, a la gobernanza mundial y al multilateralismo, que ya se encontraba en crisis. Y también a la competencia entre los sistemas políticos de la democracia liberal y los sistemas con distintas dosis de autoritarismo.

En la vida cotidiana, la pandemia ha acelerado el comercio *online* o las videoconferencias, y ha generado dinámicas nuevas, como el traslado de las ciudades a zonas rurales. Está por ver hasta qué punto se consolidan cada una de ellas y su efecto neto en la demanda global de energía.

¿Piensa Ud. que el legado de la pandemia puede tener alguna consecuencia en la evolución a largo plazo del escenario geopolítico?

Muchas. El mundo será más digital, más desigual y también más asiático, porque Asia y, en particular China, sale reforzada de la pandemia. La COVID ha acelerado la rivalidad entre China y EE. UU. Eso que Ud. dice sobre más comportamientos cooperativos entre países es verdad entre los europeos, con el Next Generation EU, pero no veo que esta crisis haya aumentado la cooperación mundial, sino más bien al contrario. No ha habido suficiente cooperación y sí confrontación entre potencias para demostrar quién es la más eficiente, y más ayuda a los demás, primero con las mascarillas y ahora con las vacunas.

La Unión Europea y los países occidentales estamos teniendo dificultades para proporcionar vacunas a los países en vías de desarrollo, como se esperaba de nosotros y como hubiéramos debido. Es innegable que China y Rusia han sabido actuar con mayor celeridad y que ello tendrá consecuencias geopolíticas.

La presidencia de Biden en EE. UU. anuncia la reintegración de su país al Acuerdo de París, la posible reincorporación al Acuerdo nuclear con Irán y, en general, un retorno al multilateralismo. ¿Cuáles son, vistas desde Europa, sus consecuencias en la geoestrategia de la energía y del clima?

Evidentemente, enormes. Solo por las dos razones que Ud. cita, clima e Irán, el mundo será mucho mejor y más seguro. El pre-

sidente Biden ya ha cumplido su promesa y firmado el decreto por el que se abre la vía al regreso de EE. UU. al acuerdo de París que abandonó el 4 de noviembre pasado. Ya hemos tenido la primera videoconferencia con su enviado especial para el clima, John Kerry, que nos ha planteado una acción basada en «muchísima humildad y más ambición». Pero tendrán que trabajar duro para compensar los efectos nocivos de los años de Trump. EE. UU. ha sostenido la negación del cambio climático e impulsado la actitud de países importantes como Brasil y Arabia Saudita. EE. UU. son los segundos emisores mundiales, pero solo han desembolsado uno de los tres mil millones de dólares prometidos al Fondo Verde para el Clima. Pero la rectificación es ya muy clara: Biden ha revocado el permiso de construcción del oleoducto Keystone XL, ordenado moratoria sobre las concesiones petroleras en el Ártico, etc...

Pero el mundo ha cambiado y ya no es el de París 2015. Otros actores, como la UE y China, están teniendo actuaciones destacadas. EE. UU. tendrá que adoptar objetivos climáticos más exigentes para 2030 antes de la COP26. Biden tendrá que someter a votación la neutralidad climática para 2050 a fin de igualar el compromiso realizado por China. Y no hay duda de que, para aplicar su plan de relanzamiento verde, tendrá en frente un poderoso *lobby*.

Esperamos a EE. UU. en el G20 y en la cumbre mundial sobre el clima que Biden se ha comprometido a convocar en los primeros 100 días. Y, por supuesto, en la COP26. Las expectativas son muy grandes y lo importante serán los compromisos concretos.

¿Y sobre el Acuerdo nuclear con Irán, el JCPOA? ¿Es Ud. optimista sobre las posibilidades de revitalizar el acuerdo nuclear con Irán o de sustituirlo por un acuerdo de más amplio alcance?

Como coordinador del JCPOA, he procurado mantener vivo el acuerdo después de la retirada de Estados Unidos. Ahora estamos a la espera de lo que decida la nueva administración Biden.

Hasta que Trump se retiró del acuerdo, Irán había cumplido con su parte. Ahora, tanto Estados Unidos como Irán han expresado la voluntad de retomar el acuerdo si existe reciprocidad en el cumplimiento por cada parte.

El ministro iraní me ha asegurado que están dispuestos a volver al cumplimiento de sus obligaciones en el lado nuclear si los

demás cumplen las suyas por el lado económico. Debería ser posible que EE. UU. volviese a un acuerdo que ha impedido que Irán fuese una potencia nuclear. Pero no se me ocultan las dificultades para hacerlo.

¿En qué medida la vuelta de EE. UU. a una diplomacia más convencional puede afectar a la inflexión en la acción exterior de la UE hacia una mayor asertividad geopolítica y autonomía estratégica que los expertos atribuyen a su mandato como alto representante?

La presidencia de Biden aumenta significativamente las oportunidades de colaboración con la UE. La autonomía estratégica de Europa, que es un concepto que, desde luego, defiende y que no tiene que ver nada con el proteccionismo ni el aislacionismo, no va contra Estados Unidos. Se trata simplemente de que Europa sea capaz de actuar por su cuenta cuando sea necesario. Una Europa más fuerte y unida sería un mejor aliado. Y eso también debe interesar a Estados Unidos.

Aunque la prevista reincorporación de EE. UU. al Acuerdo de París aumenta las posibilidades de éxito de la COP26 de Glasgow, las dificultades para lograr un acuerdo en las cuestiones que quedaron pendientes de aprobación en la COP celebrada en Madrid (principalmente las relativas al diseño de un mecanismo de coordinación de los instrumentos de las políticas estatales o regionales de mitigación, y la urgente corrección de los compromisos nacionales de reducción de emisiones) son todavía notables. ¿Cree Ud. que Europa puede jugar un papel activo en el esfuerzo para lograr una convergencia de posiciones entre las partes del Acuerdo?

Como he dicho antes, EE. UU. ha vuelto a París pero tiene que hacer sus deberes. Y nosotros también. Hemos puesto el listón muy alto y no va a ser fácil conseguirlo. Pero como los europeos solo generamos el 7 % de las emisiones mundiales (sin el Reino Unido), aunque por milagro dejásemos mañana de emitir un solo gramo de CO₂, el problema seguiría siendo el mismo porque quedaría el 93 % restante. De manera que tenemos que conseguir que los grandes emisores, entre ellos Estados Unidos y China, vayan en la misma dirección y, sobre todo, que el aumento en el consumo de energía que tiene que producirse a nivel mundial para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo se haga de una forma sostenible. Nuestra ambición climática es una de las

señas de identidad de esta Comisión, pero hemos de entender el problema en su dimensión global y desarrollar una gran actividad diplomática para no quedarnos solos en el empeño. En la COP26, EE. UU., China y la UE tenemos que remar en la misma dirección.

¿Y cómo se compagina ese gran aumento en el consumo energético con la reducción de las emisiones?

El mundo tiene dos problemas energéticos. El primer problema es que los que tenemos acceso a la energía producimos emisiones de gases de efecto invernadero demasiado elevadas. Es el que recibe más atención en nuestro mundo desarrollado. Pero hay otro problema energético global igualmente grande: la pobreza energética, que hace que cientos de millones de personas carezcan de acceso a suficiente energía, con terribles consecuencias para ellos mismos y el medio ambiente. Cuando uno viaja por África se da cuenta de ello. El futuro verde y digital no puede construirse sobre consumos per cápita de energía tan dispares. El 1 % más rico de la UE emite una media de 43 toneladas de CO₂ al año, 9 veces más que la media mundial, de 4,8 toneladas. El estadounidense medio emite más CO₂ en 4 días que los habitantes de Etiopía, Uganda o Malawi en todo un año. Y además, estos usan combustibles y tecnologías muy primitivas. La leña proporciona más de la mitad de la energía total consumida en África Oriental, Central y Occidental.

Esa es una descripción del problema, o de los problemas si lo prefiere, pero no ha dicho nada sobre las soluciones.

Cierto, y no he acabado con la descripción de los problemas. La pobreza energética tiene un coste enorme en términos de salud humana. Ya que estamos sufriendo una grave pandemia que afecta a las vías respiratorias, es bueno saber que la OMS considera que la contaminación del aire en el interior de las habitaciones es, o era antes de que llegara la COVID, el mayor riesgo ambiental sanitario del mundo para las personas más pobres y causa 1,6 millones de muertes cada año. Y, adicionalmente, contribuye a la deforestación del planeta.

La solución solo puede venir de alternativas tecnológicas a los combustibles fósiles a gran escala, seguras, bajas en carbono y baratas. Sin ellas, no lograremos que países pobres satisfagan sus necesidades ni que los países ricos cambien su actual modelo insostenible.

Ya sé que estoy enunciando una evidencia, pero es lo que hay que hacer y todavía no hemos hecho. La transición energética requiere innovación tecnológica a gran escala.

La estamos haciendo, el desarrollo de las renovables es un buen ejemplo. ¿Qué más hay que hacer y qué consecuencias geopolíticas tendría esa transformación tecnológica?

Bueno, lo estamos haciendo más rápido ahora, pero no en todos los sectores. En la producción de electricidad sí hemos desarrollado alternativas a los combustibles fósiles. Pero, si mis datos son correctos, la parte de las energías renovables más la nuclear sigue estando alrededor del 35 % y, en términos porcentuales, no ha mejorado desde hace treinta años. En otros sectores no estamos encontrando una solución todavía.

Y cuando lo consigamos, las exigencias de la política climática plasmadas en el Acuerdo de París conducirán a largo plazo a un perfil de la demanda global de combustibles fósiles que pueden convertir una gran parte de los recursos actualmente existentes en «activos varados» (stranded assets) y reducir la importancia estratégica de países pivotaes en el mercado de crudo, como Arabia Saudí o Rusia. De nuevo, ¿cuáles son las implicaciones geopolíticas de esa transición a un mundo de sobreabundancia de recursos de combustibles fósiles?

Mucho mayores de lo que pensamos. En mi postgrado en el Instituto Francés del Petróleo en París, en 1982, me decían que había petróleo para 50 años. Y ahora estamos hablando de sobreabundancia de activos que perderán su valor por la restricción climática. Ciertamente, la reducción de la demanda de combustibles fósiles resultará en un reajuste del poder de influencia de los países que actualmente los utilizan como una fuente de influencia geopolítica y para financiar su nivel de bienestar. Por eso algunos no ven con buenos ojos nuestra ambición climática, y los hay en nuestra vecindad inmediata. Sin una adecuada planificación, se pueden generar nuevas áreas de inestabilidad instigada por los actores regionales afectados. La exigencia climática va a cambiar la distribución de la riqueza en el mundo. Países muy ricos lo serán menos y otros hoy pobres verán sus recursos naturales aumentar de valor. Piense en el litio, necesario para las baterías, que hay en los Andes. No es una cuestión neutral desde el punto de vista geopolítico y no ocurrirá sin resistencias.

La electricidad y el hidrógeno van a ser dos vectores energéticos esenciales de la política de descarbonización. La generación eléctrica renovable (fotovoltaica y eólica) es ya plenamente competitiva en relación a las tecnologías alternativas. Sin embargo, el coste de producción del hidrogeno no es todavía competitivo con las tecnologías disponibles. ¿Son suficientes las medidas adoptadas en Europa para facilitar el avance en la curva de aprendizaje de las tecnologías de producción de hidrógeno?

Soy un convencido del papel del hidrógeno en el futuro del binomio energía/clima. Sobre todo, el hidrógeno llamado «verde» producido a partir de electricidad fotovoltaica. El pasado julio, la UE dio a conocer su estrategia europea para el hidrógeno con el ambicioso objetivo de generar 40 GW con esta fuente en 2030. En países como España, el hidrógeno está despertando un gran interés por parte de las empresas generadoras. Portugal y los Países Bajos ya están trabajando conjuntamente en proyectos de producción y transporte, y Alemania y Francia lo están haciendo en proyectos de gran escala. La experiencia obtenida con el desarrollo de las energías fotovoltaica y eólica debe servir para diseñar una estructura de incentivos que facilite el desarrollo de esta tecnología. África del Norte puede ser un lugar muy apropiado para su producción, habida cuenta de que ya disponemos de una red de gasoductos que enlaza con Europa.

Rusia puede considerarse un suministrador potencialmente competitivo (coste de producción y transporte) a largo plazo de gas natural a Europa, con respecto a suministros alternativos por gaseoducto o en forma de GNL. Pero el peso de las importaciones de gas rusas en la demanda europea parece excesivo. ¿No debería Europa, por imperativos de seguridad, proceder a una mayor diversificación de sus suministros de gas natural en sus orígenes geográficos, modalidades de transporte y características contractuales?

Durante mucho tiempo, los países europeos han carecido de alternativas al suministro de gas ruso. Hoy, el papel de Rusia en las importaciones de gas de la UE es del 40 % globalmente, y de entre el 80 % y el 100 % para estados miembros como Eslovaquia y los países bálticos. Sin embargo, no es el porcentaje del suministro, sino la disponibilidad de alternativas lo que da una imagen realista de la seguridad energética de la UE. Y, desde este punto de vista, la situación de la UE ha mejorado en los últi-

mos 15 años gracias a la infraestructura y legislación internas, la diversificación de sus fuentes de importación a través del corredor del sur y nuevas terminales de GNL que nos han conectado a un mercado global.

Adicionalmente, el desarrollo del Green Deal hará que vaya disminuyendo progresivamente las compras a Rusia. Por ello, aunque las compras de Rusia siguen siendo muy importantes, los estados miembros de la UE compradores disponen hoy de un poder de negociación del que antes carecían.

¿En qué medida la diplomacia energética con Rusia se contempla en el Plan de acción de la Unión Europea en materia de diplomacia energética (EU's Energy Diplomacy Action Plan)?

Para serle sincero, debo reconocer que no se menciona a ningún país en las recientes conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE sobre la diplomacia climática y energética del 25 de enero. Su objetivo es impulsar una ambiciosa transición energética verde a nivel mundial, incluida la eliminación gradual de las inversiones en combustibles fósiles, y estipula que «la diplomacia energética de la UE desalentará todas las inversiones adicionales en proyectos de infraestructura energética basados en combustibles fósiles y garantizará la seguridad energética».

¿Y qué me dice del polémico Nord Stream 2 en estos momentos de tensiones con Rusia? ¿Para hacer frente a Rusia, debe paralizarse?

Definitivamente Ud. quiere ponerme en un compromiso... Esta cuestión no se ha planteado en el reciente Consejo de Asuntos Exteriores de ministros de la UE, pero hay países que les gustaría utilizar esta palanca en las relaciones con Rusia aunque, como subrayó públicamente el ministro francés Jean-Yves Le Drian, está en manos de Berlín hacerlo. El Parlamento Europeo ha pedido el cierre inmediato del oleoducto por una abrumadora mayoría y es también una manzana de discordia entre Berlín y Washington, que impone sanciones extraterritoriales a las empresas europeas participantes. Pero mire, seamos realistas. El gasoducto Nord Stream 2 es un proyecto de 10 000 millones de euros que se ha completado en un 90 % y que duplicará la capacidad de enviar gas ruso a Alemania. Ciertamente no contribuye a la diversificación de los aprovisionamientos energéticos de la UE y la Comisión

ha dicho que no lo considera prioritario, pero es comprensible que la canciller Merkel no esté dispuesta a tirar la inversión por la ventana.

El descubrimiento de yacimientos de gas natural en el Mediterráneo Oriental y en el Mar Negro ha propiciado el surgimiento de nuevas fuentes de tensión en una región, de notable importancia estratégica para Europa y que afecta de manera sensible a la ruta sudeste del suministro energético europeo. ¿Cuál será la posición de la UE en este área regional, y más concretamente en relación a un actor esencial como Turquía?

La explotación de esos yacimientos debería proporcionar una fuente de ingresos con los que dar un impulso a la prosperidad de la región. La Unión Europea está trabajando para encontrar una solución que defienda los intereses de los Estados miembros y que sea aceptada por Turquía. El ministro turco de Exteriores me decía recientemente que una solución al reparto de los beneficios de estos yacimientos de gas contribuiría a resolver en un 50 % las relaciones de la UE con Turquía, especialmente en lo que se refiere a la situación en Chipre.

Creo que la solución debe encontrarse en el marco de las negociaciones que las Naciones Unidas se han comprometido a iniciar pronto para resolver la partición de Chipre. De todas maneras, sería bueno considerar que, en un momento en el que se trata de impulsar la transición ecológica, quizás no tenga sentido lanzarse a explotaciones de dudosa rentabilidad futura en una zona privilegiada para el desarrollo de las energías renovables.

Hablando de China, la elección de Biden supondrá, al menos, un nuevo estilo diplomático para abordar las relaciones con China, aun dentro del mantenimiento de la rivalidad estratégica entre ambos países. ¿Qué lugar le queda a Europa en el equilibrio de poder geopolítico entre ambas potencias?

El que queramos, en función de nuestra voluntad política para usar nuestra dimensión económica y comercial, y nuestra capacidad inversora y tecnológica para defender nuestros intereses.

EE. UU. y Europa compartimos un sistema político basado en la alternancia en el poder a través de elecciones, un sistema de economía de mercado, mantenemos una vieja alianza y, por tanto, no somos equidistantes en la confrontación EE. UU. con

China que va a marcar este siglo. Para ambos, China es a la vez un adversario, un competidor y un socio dependiendo de qué cuestiones se traten.

Sin embargo, Europa tiene intereses propios cuyo desarrollo y defensa no suponen perjuicio ninguno para Estados Unidos. Un ejemplo de ello es el recientemente firmado Acuerdo de inversión con China. Pero debemos hacer las cosas a nuestra manera, siguiendo lo que algunos han denominado como la doctrina Sinatra. Europa no puede quedar aprisionada por ese conflicto y tiene que ser capaz de defender sus intereses, que no siempre son coincidentes con los estadounidenses, aunque coincidamos en lo fundamental.

Ya que hablamos de China, en un proceso de descarbonización global del sector energético, tal como requiere la política climática, las ventajas competitivas y estratégicas en el sector dejan de residir en la dotación de recursos primarios fósiles, y se centran en el liderazgo del desarrollo de tecnologías descarbonizadoras y en el control de materiales raros necesarios para la operación de dichas tecnologías. En ambas áreas, China está logrando importantes avances. ¿Se está preparando Europa para jugar un papel relevante en este área?

En septiembre de 2020, la UE elaboró el plan de acción «Materias primas críticas» para dar respuesta a este reto. La UE está trabajando con socios como EE. UU., Canadá y Australia, y en regiones como Latinoamérica para desarrollar una estrategia que asegure las fuentes de materias primas necesarias para las necesidades europeas.

Ud. ha señalado la importancia de la relación trasatlántica de Europa con Latinoamérica. En el terreno energético, el futuro de un país con las reservas petrolíferas de Venezuela es de gran relevancia. ¿Qué puede hacer la UE para contribuir a desbloquear la situación venezolana, en un momento en que el acceso de Biden a la presidencia parece ampliar el margen de maniobra geopolítica?

Seguir haciendo lo mismo que hemos hecho hasta ahora: apoyar a la oposición al mismo tiempo que le pedimos unidad y hacer presión sobre el gobierno de Maduro para que se negocie una solución que pase por unas elecciones presidenciales y legislativas que puedan ser reconocidas por la comunidad internacio-

nal. Una nueva administración estadounidense puede contribuir a crear los incentivos para que esas negociaciones –que hasta ahora han fracasado– puedan prosperar.

Libia, un actor significativo en el sector petrolero, ha iniciado un proceso de diálogo para asegurar la paz en el país, auspiciado por la ONU y la UE. ¿Qué evolución anticipa Ud. en este proceso?

Libia sigue siendo uno de los conflictos más complejos presentes en el vecindario de la Unión Europea. En Libia estamos pagando el precio de nuestra división: algunos Estados miembros han favorecido a uno de los bandos contendientes y otros a otro. Mientras, Turquía y Rusia han tomado papeles relevantes como lo han hecho en Siria. Ahora Turquía puede influir en la ruta central del Mediterráneo para inmigrantes que se dirigen hacia Europa. La UE ha desplegado la Operación Irini para hacer cumplir el embargo de armas y la situación se mantiene relativamente estable. La UE está a punto de crear la figura de un enviado especial para establecer la interlocución necesaria con los actores relevantes y avanzar en la búsqueda de una solución, que deberá venir del acuerdo entre los propios libios.

