



S113/08
14. března 2008

ZMĚNA KLIMATU A MEZINÁRODNÍ BEZPEČNOST

Dokument vysokého představitele a Evropské komise určený Evropské radě

I ÚVOD

Rizika, která představuje změna klimatu, jsou skutečná a její dopady se již projevují. OSN odhaduje, že až na jedinou výjimku souvisely všechny její naléhavé výzvy k humanitární pomoci v roce 2007 s klimatem. V roce 2007 v Radě bezpečnosti OSN proběhla první debata o změně klimatu a jejích dopadech na mezinárodní bezpečnost. Evropská rada upozornila na dopad změny klimatu na mezinárodní bezpečnost a v červnu roku 2007 vyzvala vysokého představitele a Evropskou komisi, aby na jaře roku 2008 předložili společnou zprávu Evropské radě.

V současné době máme lepší vědomosti v oboru zabývajícím se změnou klimatu. Výsledky práce Mezivládního panelu pro změnu klimatu ukazují, že i kdyby do roku 2050 došlo ke snížení emisí na méně než polovinu úrovní v roce 1990, nárůstu teploty o 2 °C v porovnání s úrovněmi před průmyslovou revolucí bude těžké zabránit. Tento nárůst teploty bude představovat závažná bezpečnostní rizika, která by se ještě zvýšila, pokud bude oteplování pokračovat. Nezmírňovaná změna klimatu o více než 2 °C povede k nebyvalým bezpečnostním situacím, jelikož pravděpodobně způsobí překročení řady prahových hodnot, což povede k rychlejším, nevratným a do značné míry nepředvídatelným klimatickým změnám. Investice do zmírňování s cílem zabránit těmto situacím, jakož i způsoby, jak se přizpůsobit nevyhnutelnému, by měly být spojeny s řešením hrozeb, které změna klimatu znamená pro mezinárodní bezpečnost; měly by to být dvě součásti preventivní bezpečností politiky.

Změnu klimatu je třeba chápat jako faktor zvyšující hrozbu, který zhoršuje stávající trendy, napjaté situace a nestabilitu. Hlavním problémem je, že hrozí, že změna klimatu přinese další zátěž státům a regionům, které již jsou zranitelné a náchylné ke konfliktům. Je důležité připustit, že rizika nejsou pouze humanitární povahy; existují rovněž politická a bezpečnostní rizika, která mají přímý dopad na evropské zájmy. V souladu s pojetím bezpečnosti lidí je kromě toho jasné, že řada otázek týkajících se dopadu změny klimatu na mezinárodní bezpečnost spolu souvisí a vyžaduje komplexní politické reakce. Značně ohroženo by bylo například splnění rozvojových cílů tisíciletí, protože kvůli změně klimatu, nebude-li zmírňována, může přijít vniveč řada let úsilí v oblasti rozvoje.

Tato zpráva se soustředí na dopad změny klimatu na mezinárodní bezpečnost a posuzuje dopad těchto následků v oblasti mezinárodní bezpečnosti na vlastní bezpečnost Evropy a to, jak by Evropa měla reagovat.

EU má, pokud jde o reakci na dopady změny klimatu na mezinárodní bezpečnost, výjimečné postavení vzhledem k vedoucí úloze, již hraje v oblasti rozvoje, globální politice v oblasti klimatu, a k široké škále nástrojů a prostředků, jež má k dispozici. Problém bezpečnosti navíc přispívá k vlivu Evropy, pokud jde o její komplexní přístup k předcházení konfliktů, řešení krizí a obnově po konfliktech a postoj klíčového zastávce účinného multilateralismu.

Evropská bezpečnostní strategie uznává spojitost mezi globálním oteplováním a konkurenčním bojem o přírodní zdroje, zatímco sdělení s názvem „Evropa ve světě“ zdůrazňuje účinky globalizace na vnější vztahy.

Zpráva se zabývá tím, jak lze v plném rozsahu využít nástroje EU, včetně akcí Společenství a SZBP/EBOP, společně s politikami zaměřenými na zmírňování a přizpůsobování se k řešení bezpečnostních rizik. Rovněž zvažuje aspekty posílení politického dialogu se třetími zeměmi. Do konce roku 2009 musí být vypracována dohoda pro období po roce 2012 a za tímto účelem je třeba použít veškeré nástroje v oblasti zahraničních vztahů EU.

Zpráva dochází k závěru, že je ve vlastním zájmu Evropy řešit bezpečnostní dopady změny klimatu prostřednictvím řady opatření: na úrovni EU, v rámci dvoustranných vztahů a na mnohostranné úrovni, a to způsoby, které se budou navzájem podporovat.

I když se tato zpráva zabývá dopadem změny klimatu na mezinárodní bezpečnost, reakce EU bude určována dopadem změny klimatu na Evropu jako takovou. Změna klimatu těžce zasáhne přírodní prostředí Evropy a téměř všechny oblasti společnosti a hospodářství.

II. HROZBY

Účinky změny klimatu lze pocítit již nyní: zvyšují se teploty, ledové čepice a ledovce tají a stále častěji a s větší intenzitou dochází k extrémním povětrnostním jevům. V následující části jsou uvedeny některé druhy konfliktů vyvolaných změnou klimatu, k nimž může docházet v jednotlivých oblastech světa.

i) Konflikt kvůli zdrojům

V mnoha částech světa již dochází k úbytku orné půdy, velké oblasti jsou postiženy nedostatkem vody, snižují se zásoby potravin a populace ryb, častěji dochází k povodním a dlouhodobým obdobím sucha. V důsledku změny klimatu dojde ke změně množství a rozložení srážek a k dalšímu snížení dostupnosti pitné vody, v některých oblastech až o 20 až 30 %. Pokles zemědělské produktivity povede k problémům se zajištěním potravin v nejméně rozvinutých zemích, nebo je ještě zhorší, a k neudržitelnému celkovému nárůstu cen potravin. Zejména nedostatek vody může způsobit občanské nepokoje a vést ke značným hospodářským ztrátám, a to i silných hospodářstvích. Následky budou ještě větší v oblastech se silným demografickým tlakem. Celkovým dopadem je, že změna klimatu podpoří stávající konflikty v důsledku tenčících se zdrojů, zejména tam, kde je přístup k těmto zdrojům politizován.

ii) Hospodářské škody a ohrožení pobřežních měst a kritické infrastruktury

Odhaduje se, že nezmění-li se přístup k problému změny klimatu, bude to pro světové hospodářství znamenat náklady ve výši až 20 % celkového HDP za rok, zatímco náklady účinné cílené činnosti lze omezit na 1 %. V pobřežních oblastech žije přibližně jedna pětina světového obyvatelstva, což je číslo, které se bude v dalších letech zvyšovat. Velkoměsta se svými podpůrnými infrastrukturami, jako jsou přístavy a ropné rafinerie, často leží na břehu moře nebo v deltách řek. Zvyšování hladiny moře a větší četnost a intenzita přírodních katastrof představují pro tyto oblasti a jejich hospodářské výhledy vážnou hrozbu. Postižena by byla zejména východní pobřeží Číny a Indie, jakož i Karibská oblast a Střední Amerika. Častější výskyt katastrof a humanitárních krizí vytvoří nesmírný tlak na zdroje dárcovských zemí i na kapacity určené k mimořádným záchranným operacím.

iii) Ztráta území a hraniční spory

Vědci v tomto století očekávají výrazné změny pevniny. Ústup pobřežní čáry a zatopení rozsáhlých oblastí by mohlo vést ke ztrátě území, včetně celých zemí, jako jsou malé ostrovní státy. To může vést k dalším sporům ohledně pozemních i námořních hranic a jiných územních nároků. Mohlo by být zapotřebí přezkoumat stávající pravidla mezinárodního práva, zejména mořského práva, pokud jde o řešení územních a hraničních sporů. Dalším rozměrem konkurenčního boje o energetické zdroje se může stát konflikt ohledně zdrojů v polárních oblastech, které bude možno v důsledku globálního oteplování využít. Desertifikace může způsobit začarovaný kruh úpadku, migrace a územních a hraničních sporů, který ohrožuje politickou stabilitu zemí a regionů.

iv) Environmentální migrace

Části obyvatelstva, které již trpí špatným zdravotním stavem, nezaměstnaností nebo sociálním vyloučením, jsou vůči účinkům změny klimatu zranitelnější, což by mohlo vyvolat nebo zvýšit migraci v rámci jednotlivých zemí a mezi nimi. OSN předpokládá, že do roku 2020 budou na světě miliony osob migrujících z důvodů životního prostředí, přičemž změna klimatu bude jednou z hlavních příčin tohoto jevu. Některé země, které změna klimatu může zvláště postihnout, již požadují mezinárodní uznání této environmentální migrace. Tato migrace může zvýšit konflikty v tranzitních a cílových oblastech. Evropa musí očekávat zvláště silný migrační tlak.

v) Případy nestability a radikalizace

Změna klimatu může výrazně zvýšit nestabilitu slabých či upadajících států tím, že bude klást přehnané nároky na již omezené schopnosti vlád vypořádat se účinně s problémy, jimž čelí. Neschopnost vlády uspokojit potřeby svého obyvatelstva jako celku nebo zajistit ochranu před útrapami způsobenými změnou klimatu by mohla vést k frustraci, vyvolat napětí mezi různými etnickými a náboženskými skupinami v rámci jednotlivých zemí a politickou radikalizaci. To by mohlo destabilizovat země i celé regiony.

vi) Napětí kvůli dodávkám energie

Jeden z nejvýznamnějších konfliktů, k nimž může dojít kvůli zdrojům, vzniká na základě zesíleného konkurenčního boje o přístup ke zdrojům energie a o kontrolu nad nimi. To samo o sobě je i nadále bude příčinou nestability. Nicméně protože se velké množství světových zásob uhlovodíků nachází v regionech zranitelných dopady změny klimatu a protože řada států produkujících ropu a zemní plyn se již potýká se značnými sociálně-ekonomickými a demografickými problémy, nestabilita bude pravděpodobně vzrůstat. Tento jev může zpětně vést k větším problémům se zajištěním energie a k většímu konkurenčnímu boji o zdroje. Případné širší využívání jaderné energie k výrobě energie by mohlo vyvolat nové obavy ze šíření jaderných zbraní v souvislosti s režimem nešíření, který je již vystaven určitému tlaku. Boj o zdroje zesílí, jelikož vzhledem k účinkům změny klimatu se zpřístupní dříve nedostupné regiony.

vii) Tlak na mezinárodní správu

Pokud se mezinárodní společenství nebude zabývat výše uvedenými hrozbami, ohrozí to mnohostranný systém. Dopady změny klimatu budou mít za následek politiku zášti mezi těmi, kdo jsou za změnu klimatu nejvíce odpovědní a těmi, kteří nejvíce pocítují její účinky. Dopady politik (nebo politických selhání) v oblasti klimatu zaměřených na zmírňování by proto vyvolaly politické napětí na úrovni jednotlivých států a na mezinárodní úrovni. Případné rozepře by nejen rozdělily sever a jih, vznikly by rovněž problémy v rámci jižních zemí, zejména vzhledem k rostoucímu podílu Číny a Indie na celosvětových emisích. Beztak již zatížená struktura mezinárodní bezpečnosti bude vystavena ještě většímu tlaku.

III. ZEMĚPISNÉ PŘÍKLADY

Změna klimatu v řadě regionů přispívá k jedné nebo více výše uvedeným hrozbám. Následující částí textu ukazují, jak změna klimatu znásobuje stávající tlaky v různých oblastech světa. Jelikož EU sousedí mimo jiné s několika nejzranitelnějšími regiony, pokud jde o změnu klimatu, například se severní Afrikou a Blízkým východem, mohl by se v budoucnosti zvýšit migrační tlak na hranice Evropské unie a politická nestabilita a konflikty. To by mohlo rovněž mít významný dopad na trasy dodávek energie do Evropy.

1. Afrika:

Afrika je jedním z nejzranitelnějších světadílů z hlediska změny klimatu z důvodu mnohonásobných tlaků a malé přizpůsobivosti. V severní Africe a Sahelu dojde v důsledku stále většího sucha, nedostatku vody a nadměrného využívání půdy k degradaci půd, což by mohlo vést ke ztrátě až 75 % orné, deštěm zavlažované půdy. Delta Nilu by mohla být ohrožena vzestupem mořské hladiny i zasolením v zemědělských oblastech, přičemž v důsledku vzestupu mořské hladiny by v tomto století mohlo dojít ke ztrátě 12 až 15 % orné půdy a do roku 2050 by bylo postiženo 5 milionů lidí. Již dnes má změna klimatu velký vliv na konflikt v Dárfúru a v okolních oblastech.

Africký roh je oblastí vysoce ohroženou konflikty, na niž bude mít úbytek srážek a zvyšování teplot značně negativní dopad. V jižní Africe přispívají sucha k nízké úrodě, a způsobují tak problémy se zajištěním potravin v několika oblastech, v nichž budou miliony obyvatel podle očekávání čelit nedostatku potravin. Pravděpodobně dojde ke zvýšení migrace v tomto regionu, ale rovněž migrace z jiných oblastí přes severní Afriku do Evropy (tranzitní migrace). Očekává se, že změna klimatu bude mít v Africe i jinde negativní vliv na zdraví, zejména v důsledku rozšíření nemocí přenášených vektory, což způsobí další nárůst napětí.

2. Blízký východ:

Vodní systémy na Blízkém východě jsou již nyní vystaveny značnému tlaku. Zhruba dvě třetiny arabského světa jsou, pokud jde o vodu, závislé na zdrojích mimo své území. Očekává se značné snížení stavu vody řek Jordánu a Jarmúku, což postihne Izrael, palestinská území a Jordánsko. Téměř s jistotou dojde v této oblasti k zesílení stávajícího napětí, pokud jde o přístup k vodě, což povede k další politické nestabilitě a bude to mít neblahé důsledky pro energetickou bezpečnost Evropy a její další zájmy. Dodávky vody v Izraeli by v průběhu tohoto století mohly poklesnout o 60 %. V důsledku toho se předpokládá významné snížení výnosů sklizní, a to v oblasti, která je již z velké části suchá nebo polosuchá. Významný pokles má podle očekávání zasáhnout Turecko, Irák, Sýrii a Saudskou Arábii, což ovlivní stabilitu v regionu, jenž má pro Evropu zásadní strategický význam.

3. Jižní Asie:

Zvýšení hladiny moří může ohrozit životní prostor milionů lidí, neboť 40 % asijského obyvatelstva (téměř 2 miliardy) žije ve vzdálenosti do 60 km od pobřeží. Kvůli nedostatku vodních zdrojů a poklesu zemědělské produktivity bude pro Asii obtížné zajistit výživu rostoucímu počtu svých obyvatel, kteří budou navíc čelit nárůstu výskytu infekčních onemocnění. Změnami profilu monzunových dešťů a úbytkem vody vznikající táním himalájských ledovců bude postižena více než 1 miliarda lidí. Konflikty kvůli zbývajícím zdrojům a neřízená migrace povedou k nestabilitě v regionu, který je důležitým hospodářským partnerem Evropy a kde jsou faktory produkce a distribuce jsou soustředěny podél zranitelných pobřeží.

4. Střední Asie:

Střední Asie je další oblastí vážně postiženou změnou klimatu. Rostoucí nedostatek vody, která je zároveň klíčovým zdrojem pro zemědělství i strategickým zdrojem pro výrobu elektřiny, je již patrný. Plocha ledovců v Tádžikistánu se zmenšila o třetinu jen během druhé poloviny 20. století, a Kyrgyzstán ztratil během uplynulých čtyř dekad více než 1000 ledovců. Existují tedy další významné možnosti vzniku konfliktu v oblasti, jejíž strategický, politický a hospodářský vývoj i rostoucí problémy přesahující hranice regionu mají přímý nebo nepřímý dopad na zájmy EU.

5. Latinská Amerika a Karibik:

V sušších oblastech Latinské Ameriky povede změna klimatu k zasolování a desertifikaci zemědělské půdy a k poklesu důležité rostlinné i živočišné produkce. To bude mít nepříznivé účinky na zabezpečení potravin. Zvýšení hladiny moří bude mít podle očekávání za následek zvýšené riziko zaplavení nízko položených oblastí. Zvýšení povrchové teploty moří způsobené změnou klimatu bude mít podle očekávání nepříznivý dopad na korálové útesy a povede ke změnám míst výskytu rybích populací. Latinskoamerické a karibské země jsou již vystaveny škodlivým vlivům, včetně řady extrémních jevů, které souvisejí s cyklem El Niño. Změny množství a rozložení dešťových srážek a mizení ledovců podle očekávání významným způsobem ovlivní dostupnost vody pro lidskou spotřebu, zemědělství a výrobu energie, například v andské oblasti. Země v Karibiku a v Mexickém zálivu stále více postihují silné hurikány. Změna klimatu tuto situaci ještě zhorší a jejím výsledkem bude sociální a politické napětí v oblasti s často slabými správními strukturami.

6. Arktida:

Rychlé tání ledových příkrovů na pólech, zejména v Arktidě, otevírá nové vodní cesty a mezinárodní obchodní trasy. Vyšší dostupnost nesmírných zásob uhlovodíků v arktické oblasti navíc mění geostrategickou dynamiku oblasti, což by mohlo mít dopady na mezinárodní stabilitu a evropské bezpečnostní zájmy. Příkladem výsledných nových strategických zájmů je nedávné vztyčení ruské vlajky pod Severním pólem. Vzrůstá potřeba řešit silící debatu o územních nárocích a přístupu různých zemí k novým obchodním trasám, představujících výzvu pro schopnost Evropy účinně zajistit své zájmy v oblasti obchodu a zdrojů v daném regionu; tyto nároky mohou vyvíjet tlak na její vztahy s klíčovými partnery.

IV. Závěry a doporučení

Dopad změny klimatu na mezinárodní bezpečnost není problémem budoucnosti, nýbrž již dneška, a je to problém, který nezmizí. Navzdory pokroku ve snižování emisí skleníkových plynů již dochází ke změnám povětrnostních podmínek a k nárůstu globální teploty a především je již na různých místech na světě pocíťována změna klimatu .

Aktivní úloha EU v mezinárodních jednáních o změně klimatu je zásadní a musí pokračovat. EU dokázala, že jde příkladem jak v mezinárodních jednáních, zejména tím, že se zasazovala o cíl 2°C, tak prostřednictvím dalekosáhlých rozhodnutí ve věci podnebí v Evropě a energetických politik. EU však nemůže být jediná, kdo vyvíjí úsilí. Významní producenti skleníkových plynů a transformující se ekonomiky se budou v měnícím se mezinárodním politickém prostředí rovněž muset zapojit a zavázat se k ambiciózní celosvětové dohodě o klimatu v rámci OSN.

V reakci EU by měla být zvláštní pozornost věnována USA, Číně a Indii, jakož i důsledkům pro dlouhodobé vztahy EU s Ruskem. Níže uvedená doporučení by měla být doplněna dalšími studii a měly by na ně navazovat provázané akční plány EU zaměřené na řešení různých dimenzí reakcí, jichž je zapotřebí ke komplexnímu a účinnému řešení dopadu změny klimatu na mezinárodní bezpečnost. Blížící se hodnocení provádění Evropské bezpečnostní strategie a případné návrhy na její doplnění by měly zohledňovat bezpečnostní rozměr změny klimatu.

Posílení kapacit na úrovni EU

Prvním krokem při řešení dopadu změny klimatu na mezinárodní bezpečnost by mělo být prohloubení znalostí a posouzení vlastních schopností EU, následované zlepšením v oblasti předcházení katastrofám a konfliktům a připravenosti k rychlé reakci na ně. Měly by být určeny finanční důsledky těchto reakcí, které by rovněž měly být zohledněny v přezkumu rozpočtu EU.

Mezi možné činnosti, jež by mohly být rozvíjeny, patří:

- Posílení kapacit EU v oblasti výzkumu, analýzy, monitorování a včasného varování a kontrolních seznamů, včetně Ústavu pro bezpečnostní studia, Satelitního střediska EU, Společného situačního střediska (SITCENu), sítě kontaktních subjektů v oblasti energetické bezpečnosti (NESCO), Globálního monitoringu životního prostředí a bezpečnosti a společných výzkumných středisek. Monitorování a včasné varování se musí týkat zejména situací, v nichž dochází k oslabení role státu a politické radikalizaci, napětí kvůli zdrojům a dodávkám energie, environmentálním a socioekonomickým tlakům, ohrožení kritických infrastruktur a hospodářských prostředků, přeshraničním sporům, dopadům na lidská práva a k případným migračním pohybům.

- Další rozvoj plánování EU a členských států a jejich schopností, včetně civilní ochrany a využívání nástrojů pro řešení krizí a nástrojů pro reakci při katastrofách (civilních i vojenských) s cílem přispět k reakci na bezpečnostní rizika, jež představuje změna klimatu.
- Další práce Komise na podrobnějším prozkoumání (po jednotlivých oblastech) pravděpodobných bezpečnostních dopadů a způsobů, jak tyto dopady ovlivní zájmy EU.

Mnohostranná vedoucí úloha EU, pokud jde o prosazování globální klimatické bezpečnosti

Změna klimatu je klíčovým prvkem mezinárodních vztahů a v průběhu následujících let její význam v tomto směru poroste, a to rovněž pokud jde o její bezpečnostní rozměr. Pokud bude respektována, může se dokonce stát pozitivním faktorem, jenž přispěje ke zlepšení a reformě globální správy. Vzhledem k tomu, že se jedná o celosvětový problém, je EU zastáncem mnohostranné reakce. V návaznosti na úspěšnou konferenci, která se konala v prosinci roku 2007 na Bali, je nutné, aby EU šla nadále a ještě více příkladem, pokud jde o úsilí vypracovat do roku 2009 ambiciózní dohodu pro období po roce 2012, jejíž součástí mají být, jakožto klíčový příspěvek k řešení klimatické bezpečnosti, opatření všech zemí pro přizpůsobení se a zmírnění.

Mezi možné činnosti, jež by mohly být rozvíjeny, patří:

- Soustředění pozornosti na bezpečnostní rizika související se změnou klimatu na mnohostranné scéně; zejména v rámci Rady bezpečnosti OSN, skupiny G8 a zvláštních orgánů OSN (mimo jiné prostřednictvím řešení možné potřeby posílit jistá pravidla mezinárodního práva, včetně mořského práva).
- Zlepšování mezinárodní spolupráce v oblasti zjišťování a monitorování bezpečnostních hrozeb souvisejících se změnou klimatu, jakož i v oblasti prevence, připravenosti, zmírňování a schopností reagovat. Podpora vypracování regionálních bezpečnostních scénářů pro různé úrovně změny klimatu a jejich dopadů na mezinárodní bezpečnost.
- Při dalším vývoji komplexní evropské migrační politiky by měly být posouzeny doplňkové tlaky v oblasti migrace vzniklé na základě environmentálních faktorů, a to ve spolupráci se všemi příslušnými mezinárodními orgány.

Spolupráce se třetími zeměmi

Změna klimatu je výzvou k přehodnocení a posílení spolupráce EU a nástrojů politického dialogu, přičemž dopadu změny klimatu na bezpečnost by měla být věnována větší pozornost. To by mohlo vést k lepšímu stanovení priorit a ke zvýšení podpory zmírňování a přizpůsobení se změně klimatu, řádné správy věcí veřejných, nakládání s přírodními zdroji, transferu technologií, přeshraniční spolupráce v oblasti životního prostředí (mimo jiné pokud jde o pevninu a vodní plochy), posílení institucionálního rámce a budování kapacit pro řešení krizí.

Mezi možné činnosti, jež by mohly být rozvíjeny, patří:

- Další integrace přizpůsobení se klimatické změně a odolnosti vůči ní do regionálních strategií EU (například Severní dimenze, evropské politiky sousedství, strategie EU-Afrika, Barcelonského procesu, Černomořské synergie, strategie EU-Střední Asie, akčního plánu pro Blízký východ). Zvláštní pozornost by se měla věnovat nejzranitelnějším regionům a možným problematickým místům z hlediska klimatické bezpečnosti. Měla by se rozšířit aliance pro boj proti změně klimatu mezi EU a nejzranitelnějšími rozvojovými zeměmi.
- Vypracování politiky EU pro Arktidu na základě vyvíjející se geostrategie arktické oblasti, jež by zohledňovala mimo jiné k přístup zdrojům a otevření nových obchodních tras.
- Přezkoumání dopadů změny klimatu na bezpečnost v dialogu se třetími zeměmi, mimo jiné rovněž prostřednictvím sdílení analýz.