

EL PAPEL DE LA UE EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: ¿LÍDER EN LA POLÍTICA CLIMÁTICA GLOBAL?

Rosa M. Fernández Egea* y Francesco Sindico**

El cambio climático es uno de los problemas ambientales que goza de mayor atención en la actualidad. No en vano, la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera por la acción humana es de una importancia crucial al conllevar efectos devastadores sobre el medio ambiente en general. Los científicos advierten sobre diversos riesgos que ya están empezando a ser una realidad: aumento del nivel del mar, inundaciones, reducción de recursos de agua potable, riesgos para la salud, modificación de los ecosistemas, aumento de riesgos de incendio y fenómenos climáticos extremos, entre otros. Lo cierto es que el cambio climático afecta directa o indirectamente al resto de problemas ambientales. Además de esta transversalidad ambiental, el calentamiento global también tiene implicaciones de carácter socio-económico, siendo especialmente vulnerables aquellas economías basadas en la agricultura o el turismo.

A todos estos riesgos alude el cuarto informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), publicado durante el primer semestre de 2007¹. El IPCC ha señalado que para evitar efectos desastrosos del cambio climático los países deberían reducir sus emisiones entre un 50% y un 85% para el 2050. Para ello es fundamental disminuir la quema de combustibles fósiles, promover

* Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid. La autora puede ser contactada en: rosamaria.fernandez@uam.es

Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación sobre *La aplicación del Protocolo de Kyoto en la Unión Europea: conflicto de normas e intereses*, financiado por la Fundación BBVA y dirigido por el Profesor Antonio Remiro Brotóns.

** Lecturer in Law en la Universidad de Surrey, Guildford, Reino Unido y antiguo becario FPI en la Universitat Jaume I de Castellón de la Plana. El autor puede ser contactado en: sindico@dpu.uji.es. Los autores quieren agradecer los comentarios del Profesor Jorge Cardona Llorens a una versión previa de este escrito, si bien, los autores son los únicos responsables por los errores en él contenidos.

© Rosa M. Fernández Egea y Francesco Sindico. Todos los derechos reservados.

¹ Una traducción no oficial al español del cuarto informe del IPCC puede consultarse en la página del Ministerio de Medio Ambiente español:

http://www.mma.es/porta/cciones/cambio_climatico/areas_tematicas/impactos_cc/inf_eval_ipcc.htm

un mayor empleo de biocombustibles e incrementar el uso de energías alternativas no contaminantes. Además, advierte que adoptar medidas para combatir el cambio climático apenas supondría un coste de 0,2% a 3% del PIB mundial.

Ante este creciente interés social y político hacia el cambio climático, nuestro objetivo es comprobar qué papel desempeña la UE en la lucha contra el calentamiento global. En particular, queremos destacar si el aparente papel de liderazgo que la UE ha adoptado en el ámbito internacional es coherente con su actuación interna.

LA UE COMO LÍDER EN LA POLÍTICA CLIMÁTICA GLOBAL

La UE ha tenido un papel muy activo en la lucha contra el cambio climático, tanto en las negociaciones en el seno de la Convención Marco sobre Cambio Climático, como a través de acciones puntuales.

En esta primera sección queremos realizar una reseña de las recientes aportaciones más destacables de la UE en materia de cambio climático a nivel internacional, en particular: el impulso para adoptar compromisos que vinculen a los líderes mundiales –en el marco del G8 que tuvo lugar en junio de 2007 en Alemania-, la posición de la UE en el seno de las negociaciones post-Kyoto que tendrán un momento álgido en Bali en diciembre de 2007 y la puesta en marcha de un debate sobre cambio climático y seguridad en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Todas estas actividades parecen demostrar una cierta capacidad de liderazgo en materia de cambio climático a nivel internacional.

Actuación de los países europeos en la reunión del G8

Es de todos conocido que el cambio climático es una de las máximas preocupaciones en el ámbito internacional y la discusión sobre el tema se sitúa en los primeros puntos de las agendas internacionales. Así se ha constatado en la última reunión del Grupo de los 7 países más ricos más Rusia (G8) en Heiligendamm (Alemania) durante los días 6 a 8 de junio de 2007².

La cumbre del G8 comenzó sin muchas expectativas de alcanzar acuerdo alguno en materia de cambio climático, sobre todo por la reticencia estadounidense de comprometerse con objetivos específicos apelando a la libertad de cada Estado para fijar los suyos al margen de las Naciones Unidas.

² No es la primera vez que el cambio climático es uno de los temas claves del G8. Ya en la reunión celebrada en 2005 en Gleneagles (Escocia), el calentamiento global, junto con la erradicación de la pobreza en África fueron los temas centrales del debate. Véase *The Gleneagles Communiqué*, disponible en: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique.0.pdf.

Los países europeos integrantes en el G8 (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), encabezados por Alemania intentaron presionar al resto de Estados para alcanzar un compromiso de reducción. En concreto, Angela Merkel, Presidenta alemana y anfitriona de la cumbre, lanzó una propuesta para que los Estados se obligaran a reducir las emisiones en un 50% para el año 2050 respecto de las emisiones en 1990 (año de referencia según el Protocolo de Kyoto). Con ello se trataba de evitar el tan temido incremento medio de dos grados centígrados que según los científicos conllevaría resultados desastrosos para el planeta y para el ser humano.

Esta postura contrasta con la mantenida por EE.UU. que, en lugar de considerar el compromiso específico ofrecido por Europa, hizo un llamamiento unilateral a los 15 países más contaminantes a que se reúnan, discutan sobre la materia y establezcan sus propósitos. Pero en ningún caso para obligarse jurídicamente respecto de reducciones de emisiones a largo plazo o de intercambio de tecnología. Es desconcertante que tampoco en este ámbito la actual potencia hegemónica ofrezca una postura ejemplar, máxime cuando se trata del país más contaminante³.

El temor estadounidense de aceptar un compromiso internacional que suponga asumir una serie de reducciones de emisión de gases de efecto invernadero se debe a la posible pérdida de competitividad para sus empresas, principalmente respecto de los países emergentes. En virtud del principio ambiental de ‘responsabilidad común pero diferenciada’, los países emergentes no cuentan con obligaciones concretas de reducción en el Protocolo de Kyoto. El Presidente de EE.UU., de hecho, sostuvo en la Cumbre del G8 que ninguna solución es viable sin la participación de países en desarrollo como China, India o Brasil.

Efectivamente, China, India o Brasil son países que cuentan con un potencial contaminador alarmante. Pero la postura de los países emergentes es clara: el cambio climático es un problema creado por “Occidente” y deben ser los Estados desarrollados los que asuman las cargas de afrontar los costes económicos de éste. Si bien China recientemente ha señalado que va a adoptar políticas encaminadas a luchar contra el cambio climático⁴, no ha establecido metas específicas de reducción de emisiones,

³ Aunque recientemente la Oficina Medioambiental Holandesa ha advertido que China, con un aumento de emisiones a la atmósfera de un 9% respecto de los niveles de 2005, superó en 2006 a EE.UU., que sólo había experimentado un aumento del 1,4%. No obstante, EE.UU. sigue ocupando el primer lugar en emisiones per cápita. Véase la noticia en La Vanguardia, 20.6.2007.

Ahora bien, ello no quiere decir que los problemas ambientales les sean indiferentes a EE.UU. De hecho, algunos de sus Estados federados están adoptando sus propias políticas de reducción de gases de efecto invernadero. Destaca la iniciativa del Estado de California que recientemente ha adoptado una Ley de Soluciones Globales para el Calentamiento (véase, <http://www.nrdc.org/media/2007/070601.asp>)

⁴ El Gobierno chino ha emitido un informe sobre el cambio climático en el que se declara que en las políticas económicas y energéticas chinas se atenderá a medidas para conservar la energía y gestionar las emisiones. Según su primer ministro, Wen Jiabao, Pekín hará más esfuerzos para ahorrar energía, reducir la contaminación y mejorar la eficiencia y calidad del crecimiento. El país crece desde hace años a ritmos que rondan el 10% anual.

enfaticando que la lucha contra el cambio climático en ningún caso será prioritaria al objetivo de desarrollo económico del país.

Lo cierto es que en Heiligendamm finalmente los países más poderosos pudieron llegar a un compromiso al ponerse de acuerdo en una fórmula conjunta para bajar las emisiones de bióxido de carbono. Concretamente han decidido “tomar seriamente en consideración los compromisos realizados por la Unión Europea (UE), Canadá y Japón de reducir al menos a la mitad sus emisiones globales de aquí al año 2050”. De esta forma, el G8 pretende ejercer el liderazgo para intensificar las negociaciones de un acuerdo para el periodo post-Kyoto⁵. No obstante, no se han puesto fecha para dicho compromiso ni han suscrito el objetivo de lograr que la temperatura global suba menos de dos grados centígrados respecto del nivel preindustrial.

Las reticencias estadounidenses provocaron que en la Declaración de Heiligendamm se incluyera una invitación a los países emergentes a sumarse a la decisión del G8. El acuerdo del G8 fue adoptado un día antes de la conclusión de la cumbre, reuniéndose los representantes de estos ocho países durante la última jornada con los líderes del “Grupo de los Cinco Países Emergentes” (G5), integrado por China, India, Brasil, México y Sudáfrica.

La incapacidad del G8 de asumir objetivos específicos de reducción de gases de efecto invernadero ha sido muy criticada por las organizaciones ecologistas⁶. No obstante, a pesar de no fijarse dichos compromisos, es importante que el G8 haya reconocido la existencia de un cambio climático antropogénico⁷. Idea que, por otro lado, parece ya indiscutible tras el último informe del IPCC.

El éxito de la cumbre del G8 de junio de 2007 ha residido, pues, en haber atraído a EE.UU. en la búsqueda de un compromiso bajo el amparo de las Naciones Unidas para frenar el cambio climático, una vez reconocido que el cambio climático es un problema creado por el ser humano. De hecho, el compromiso se ha interpretado como una “fuerte señal” para la conferencia de las Naciones Unidas que se abrirá en diciembre de 2007 para preparar el acuerdo post-Kyoto.

⁵ Las obligaciones de reducción de las emisiones asumidos por los países partes en el Protocolo de Kyoto tienen como fecha de caducidad el 2012, por lo que en la actualidad se está negociando extender compromisos más ambiciosos para un periodo posterior.

⁶ Según Greenpeace, los países deberían recortar sus emisiones de gases en un 80-90% de aquí al 2050 para evitar un cambio climático de dimensiones catastróficas e incontrolables. Según Oxfam Internacional es decepcionante que los miembros del G 8, entre los que se encuentra el líder mundial en contaminación, no hayan firmado objetivos específicos ni de estabilización del calentamiento global. Esta ONG advierte que los máximos afectados por el cambio climático son los ciudadanos de los países más pobres que se seguirán enfrentando a graves riesgos (periodos de sequía cada vez más severos, inundaciones y hambrunas), así como la necesidad de que el G 8 llegue a un compromiso financiero para asistirlos pues muchos países, en particular africanos, serán incapaces de soportar los efectos que supone el cambio climático.

⁷ Lo que hasta fechas recientes había sido sistemáticamente negado por algunas administraciones y científicos.

Propuestas comunitarias para el periodo post-Kyoto

Desde la UE se tiene el firme convencimiento de que la batalla contra el cambio climático sólo puede abordarse con el esfuerzo de todos los países implicados y adoptando medidas de reducción en un marco multilateral determinado: la Convención Marco sobre Cambio Climático (CMCC).

De esta forma, los países comunitarios han participado activamente en las negociaciones y sesiones preparatorias en el seno de los órganos subsidiarios de la CMCC de cara a la decimotercera Conferencia de las Partes en la CMCC (COP 13) y a la tercera reunión de la Conferencia de las Partes de la CMCC, actuando como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (COP/MOP 3), que tendrán lugar en diciembre de 2007 en Bali (Indonesia). Estas reuniones serán cruciales para establecer un marco jurídico que sustituya o prorrogue el del Protocolo de Kyoto para un periodo posterior al 2012 (periodo post-Kyoto).

La principal –y valiente- aportación de la UE a este respecto ha sido la adopción unilateral de un compromiso de reducción de gases de efecto invernadero de un 20% para el año 2020. Dicho compromiso, se llevará a cabo, independientemente de si se logra un acuerdo internacional que concrete las obligaciones de los Estados para un periodo posterior al establecido en el Protocolo de Kyoto.

En su Comunicación de 10 de enero de 2007, la Comisión Europea propuso reducir “al menos” un 20% de las emisiones de gases invernadero para 2020 respecto de los niveles de emisión de 1990⁸. Ello implicaría un ahorro de 100.000 millones de euros y evitar la emisión de 780 millones de toneladas de CO₂ al año.

La propuesta de la Comisión fue endosada por el Consejo en su formación de Ministros de Medio Ambiente⁹ y por el Consejo Europeo en su reunión del 8 y 9 de marzo de 2007¹⁰, afirmando éste último que: “El Consejo Europeo destaca que la UE se compromete a transformar Europa en una economía de alta eficiencia energética y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero y decide que, hasta que se adopte un acuerdo mundial y completo para después de 2012 y sin perjuicio de su posición en negociaciones internacionales, la UE formula un compromiso firme e independiente de

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Limitar el calentamiento mundial a 2 °C. Medidas necesarias hasta 2020 y después”, de 10 de enero de 2007 [COM (2007) 2 final], disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0002es01.pdf.

⁹ Véanse las Conclusiones del Consejo de 20 de febrero de 2001, disponibles en: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/feb20draft.pdf.

¹⁰ Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de 8 y 9 de marzo de 2007 (Doc. 7224/1/07 REV1), disponibles en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/93146.pdf.

lograr al menos una reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020 en comparación con 1990”¹¹.

Esta iniciativa comunitaria supone un gran avance y un impulso importante para la lucha internacional frente al cambio climático. Los países que conforman la UE son conscientes de que son los países desarrollados los que deben realizar un mayor esfuerzo de reducción de gases invernadero de forma que moralmente sea legítimo ejercer presión sobre el resto de países para que asuman también compromisos de reducción.

Además, de cara a la negociación de las obligaciones internacionales para el periodo post-Kyoto, la UE plantea el objetivo de reducir un 30% las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020, siempre y cuando otros Estados desarrollados se comprometan a contribuir a la reducción de las emisiones de acuerdo con sus responsabilidades y capacidades¹². El objetivo a largo plazo sería el de reducir colectivamente las emisiones entre un 60% y un 80% de aquí a 2050¹³.

En las negociaciones que se desarrollarán en Bali en septiembre de 2007, la UE también hará hincapié en la idea de que los países en desarrollo deberán comenzar a frenar el aumento de sus emisiones en la medida de sus posibilidades.

La Unión Europea y la nueva dimensión del cambio climático ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

La UE también ha tenido un papel muy activo en materia de cambio climático a nivel internacional al abrir un debate sobre cambio climático, energía y seguridad que tuvo lugar en abril del presente año ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁴.

El debate fue impulsado por Reino Unido, en su calidad de presidente del Consejo, y fue presenciado por más de cincuenta delegaciones ministeriales. Los países de la UE, con Reino Unido, Francia y Alemania en la cabeza, mantuvieron que el cambio climático no es sólo un problema ambiental, sino que debe ser considerado como una cuestión que afecta a la seguridad internacional. Esto es así por dos razones. Por un lado, aunque los efectos medioambientales negativos que seguirá causando el cambio climático si no es frenado a tiempo no suponen un problema directo para la

¹¹ Véase el par. 32 de las Conclusiones del Consejo Europeo (*supra*).

¹² Véase el par. 31 de las Conclusiones del Consejo Europeo (*supra*)

¹³ Véase el par. 30 de las Conclusiones del Consejo Europeo (*supra*)

¹⁴ El 17 de abril tuvo lugar ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas una reunión ministerial de alto nivel sobre cambio climático, energía y seguridad. El debate puede ser consultado en el documento Doc. SC/9000, *Security Council holds first ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers*, 17 April 2007, accesible en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>.

seguridad internacional, no cabe duda que el aumento de la desertificación o la subida del nivel del mar aumentará la inestabilidad política de determinadas regiones y éstas serán aún más vulnerables ante posible conflictos. Ya se ha vaticinado que, directa o indirectamente, el cambio climático será causa de un gran número de refugiados medioambientales que también podrán dar lugar a situaciones de crisis internacionales que afectarán a la seguridad¹⁵. Por otro lado, los países de la UE defienden una interpretación extensiva del concepto de seguridad internacional, que no se limita sólo a los conflictos interestatales, sino que engloba también las amenazas no militares¹⁶. Los problemas medioambientales que acarrea el cambio climático, unidos a los problemas socio-económicos que presentan algunos de los países que experimentarán sus efectos más negativos, constituyen un caldo de cultivo que, si no es tratado a tiempo, puede convertirse en una crisis internacional de naturaleza tradicional: es decir, en un conflicto armado. En su debate ante el Consejo de Seguridad, por tanto, los países europeos han subrayado la importancia de la prevención en materia de seguridad internacional y, a pesar de las dificultades de identificar el significado preciso del concepto de desarrollo sostenible, han reivindicado su promoción como una eficaz estrategia de prevención de conflictos, siguiendo así la reciente práctica del Consejo de Seguridad en África¹⁷.

Los países que participaron en el debate se dividieron en dos ulteriores grupos. De una parte se encontraban los pequeños Estados insulares y otros países en desarrollo particularmente afectados por el cambio climático, que mantuvieron que el calentamiento global tiene ya en la actualidad claras implicaciones sobre la seguridad en sus países. De otra parte, los países emergentes como Brasil, China o la India, sostuvieron una posición diametralmente opuesta al considerar que el cambio climático concierne sólo al desarrollo sostenible de los pueblos pero no a su seguridad. Estos países criticaron la iniciativa europea al considerar que se trataba de una intromisión indebida del Consejo de Seguridad en tareas que son más propias de otros órganos de Naciones Unidas como la Asamblea General o el Consejo Económico y Social.

Independientemente de la discrepancia de opiniones, el hecho de que el cambio climático haya sido discutido en el seno del Consejo de Seguridad es de vital importancia al elevar el debate a uno de los órganos más importantes de las Naciones Unidas y evidenciar, de esta forma, que no se trata exclusivamente de una preocupación medioambiental. El cambio climático es, y así lo ve la Unión Europea, una cuestión de

¹⁵ De hecho, en algunos de los pequeños Estados insulares del Pacífico ya se han registrado los primeros casos de refugiados medioambientales. Las Islas Tuvalu han llegado, por ejemplo, a un acuerdo con Nueva Zelanda para que este último Estado acoja anualmente un determinado número de refugiados medioambientales provenientes de las Islas Tuvalu; véase la noticia en Fiji Times, 23 de febrero de 2000, citado en J. Barnett, "Security and Climate Change", 13.1 *Global Environmental Change* (2003), p. 12.

¹⁶ Ejemplo de esta aproximación más flexible es la /S/RES/1318(2000), *dirigida a garantizar la eficacia de la función del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular en África*, 7 de septiembre de 2000 en la cual el Consejo de Seguridad relacionó el SIDA con cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales.

¹⁷ Véase UN S/RES/1625 (2005), *Amenazas a la paz y la seguridad internacionales (Cumbre del Consejo de Seguridad 2005)*, 14 de septiembre de 2005, preámbulo.

seguridad humana que, en su momento, debiera ser considerada también por el Consejo de Seguridad.

LA ACCIÓN DE LA UE EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL ÁMBITO DOMESTICO

En este epígrafe nos proponemos examinar si la UE demuestra en su ámbito interno la misma capacidad de actuar que parece tener a nivel internacional en materia de cambio climático.

Con este objetivo, tras considerar brevemente las políticas adoptadas en su seno, examinaremos los problemas acaecidos con la evaluación de la Comisión de los segundos Planes Nacionales de Asignación (PNA), en particular, el relativo a la aplicación del principio de complementariedad, para destacar, en último lugar, la importancia que tienen las energías renovables en la política comunitaria sobre el cambio climático.

Políticas comunitarias sobre cambio climático

La lucha contra el cambio climático es algo que ha preocupado a la UE desde hace ya unas décadas, si bien se ha convertido en una de las prioridades de esta organización desde que en el año 2000 la Comisión lanzara el Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)¹⁸. EL PECC supuso la iniciación de una estrategia climática realista con el objetivo de limitar el aumento de la temperatura a dos grados centígrados con respecto a los niveles preindustriales. Con él se estableció un marco de discusión en el que todas las partes interesadas puedan participar en la elaboración de los trabajos preparatorios de las políticas y medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

La Comisión, mediante su Comunicación de 9 de febrero de 2005 “Ganar la Batalla contra el cambio climático mundial”¹⁹, definió la estrategia comunitaria sobre el cambio climático, estableciendo las líneas maestras para la propuesta de la UE de cara a las futuras negociaciones sobre el periodo posterior a la aplicación del Protocolo de Kyoto (a partir del 2012).

En dicha Comunicación, la Comisión definió cuatro ámbitos de actuación: (i) el riesgo climático en sí mismo y la voluntad política de hacer frente al mismo, (ii) la participación internacional en la lucha contra el cambio climático; (iii) la innovación

¹⁸ Lanzado por la Comisión en su Comunicación de 8 de marzo de 2000, “Sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)” [COM (2000) 88 final].

¹⁹ COM (2005) 35 DO C-125 de 21.5.2005.

necesaria para un cambio de los métodos de producción y utilización de la energía, y (iv) la adaptación de los países a los efectos inevitables del cambio climático.

Para ello la CE se ha propuesto llevar a cabo una serie de acciones, entre otras, aplicar políticas para alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero fijado en el Protocolo de Kyoto. Con dicho fin, se han adoptado algunas medidas como las propuestas en el Libro Verde sobre la eficiencia energética²⁰, en el Libro Blanco sobre la política de transportes²¹ y otras relativas a la promoción de las tecnologías respetuosas con el clima.

A nivel comunitario también se han lanzado campañas para intensificar y orientar mejor la investigación para tener un mejor conocimiento sobre el cambio climático y sus repercusiones a escala mundial y local, y de esta forma, desarrollar estrategias de mitigación del cambio climático que presenten una buena relación coste-eficacia e implementar estrategias de adaptación al cambio climático. Otras campañas han ido dirigidas a fomentar la sensibilización de los ciudadanos para permitir una modificación de su comportamiento.

Por último, la UE se ha propuesto fortalecer la cooperación con terceros países mediante la transferencia de conocimientos y tecnologías respetuosas del clima y con actuaciones específicas dirigidas a los países en desarrollo que implican la elaboración de políticas de desarrollo respetuosas del clima y el refuerzo de las capacidades de adaptación de los países más vulnerables. La UE conservaría de este modo su papel de impulsora de las negociaciones internacionales en este ámbito.

Los países europeos ante el comienzo del segundo periodo de compromiso: medidas de reducción nacionales vs medidas flexibles

Actualmente nos encontramos finalizando el primer periodo de compromiso del régimen europeo de comercio de emisiones, que comprende los años 2005-2007, y a las puertas de un segundo periodo, de 2008 a 2012, que coincide con el establecido en el marco del comercio internacional de permisos de emisiones previsto en el Protocolo de Kyoto.

El balance que puede realizarse del primer periodo de cumplimiento no es muy halagüeño. Según la Comisión, los quince países comunitarios que cuentan con obligaciones de reducción específicas en virtud del Protocolo de Kyoto apenas han reducido un 2% las emisiones de gases de efecto invernadero, lo cual se aleja del

²⁰ Libro Verde de la Comisión, de 22 de junio de 2005, "Sobre la eficiencia energética; cómo hacer más con menos" [COM (2005) 265 final], disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l27061.htm>.

²¹ Libro Blanco presentado por la Comisión el 12 de septiembre de 2001, "La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad" [COM (2001) 370 final], disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24007.htm>.

objetivo marcado de reducir un 8% respecto de los niveles de emisión de 1990 en el periodo 2008-2012.

Entre ellos, España es el país más incumplidor al haberse registrado un aumento del 3,6% de las emisiones en el año 2006, situándose sus emisiones entorno al 53,3% respecto del año base 1990. Aunque en el marco de la “burbuja europea”, España podrá emitir un 15% más de sus emisiones en 1990, este país está lejos de cumplir sus objetivos. El Gobierno español se propone reducir las emisiones hasta un 37% y pagar la diferencia a través de la compra de permisos de emisión.

El caso español no es un caso aislado, sino que muchos de los Estados miembros, en lugar de realizar un mayor esfuerzo en limitar sus emisiones, han recurrido a la compra de permisos de emisión resultantes de los mecanismos flexibles previstos en el Protocolo de Kyoto –principalmente del mecanismo de desarrollo limpio y del comercio de emisiones-. Esta cuestión es particularmente importante para comprobar el papel que la UE está desarrollando en el ámbito comunitario en materia de cambio climático.

De hecho, el uso excesivo de los créditos resultantes de los mecanismos basados en los mecanismos flexibles previstos en el Protocolo de Kyoto ha sido uno de los problemas más relevantes advertidos por la Comisión en su evaluación de los planes nacionales de asignación (PNA) para el segundo periodo de compromiso²². Así, la Comisión considera que algunos países, entre ellos España, están violando el principio de complementariedad previsto en el Protocolo de Kyoto según el cual los Estados Partes estarían obligados a cumplir con su obligación de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero principalmente a través de medidas de ámbito doméstico²³. Efectivamente, en virtud de dicho principio, los Estados Partes del Protocolo de Kyoto sólo pueden servirse de los créditos generados por los mecanismos basados en proyectos (el mecanismo para un desarrollo limpio y el mecanismo de aplicación conjunta) para completar las medidas domésticas de reducción.

En nuestra opinión el principio de complementariedad es un eje central del régimen internacional sobre cambio climático estrechamente vinculado al principio de responsabilidad común pero diferenciada, que admite que los países no deban, por el momento, embarcarse en costosas reducciones por no haber sido los responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del problema. Sin embargo, una interpretación flexible del principio de complementariedad permitiría que los países

²² Los Estados miembros están obligados a enviar a la Comisión sus PNA para su aprobación. A 18 de julio de 2007, 23 países han enviado sus PNA para la evaluación de la Comisión y pueden consultarse en: http://ec.europa.eu/environment/climat/2nd_phase_ep.htm.

Otros de los problemas advertidos por la Comisión en los planes nacionales de asignación fueron: (i) el exceso de unidades de emisiones atribuidas, (ii) la posibilidad que la distribución gratuita de permisos de emisión resulte en ayuda estatal, y (iii) la poca claridad y transparencia en los criterios para los nuevos entrantes.

²³ Protocolo de Kyoto, art. 17, 6.1.d), 12.3.b) y Decisión 2CMP.1, § 1.

desarrollados pudieran servirse de un alto número de créditos provenientes de mecanismos basados en proyectos para cumplir con sus obligaciones de reducción, en lugar de reducir efectivamente las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta situación no sería acorde con el espíritu del régimen internacional del cambio climático y pondría en entredicho el papel que la UE parece estar desempeñando en materia de cambio climático.

No obstante, parece que ésta no es la postura de la UE al establecer la Comisión unas directrices en relación a cómo debe operar el principio de complementariedad y al concretar cuántos créditos pueden utilizarse por los países comunitarios para no vulnerar este principio²⁴. Es más, estas directrices podrían servir para suplir la ausencia en el ámbito internacional de un límite preciso –hasta hoy día inexistente– a la cantidad de créditos que un Estado puede emplear para cumplir con sus propias obligaciones.

En definitiva, la UE se encuentra en el proceso de corregir algunas imperfecciones detectadas en el sistema comunitario, sobre todo en relación con el comercio de permisos de emisión. No obstante, con las nuevas directrices de la Comisión, la UE y sus países miembros deberán servirse de forma razonable de los mecanismos flexibles y, de esta manera, demostrar también a nivel doméstico la capacidad de liderazgo que se viene desplegando en el ámbito internacional.

El papel estratégico de las energías renovables

Entre los acuerdos adoptados en la reunión del Consejo de 20 de febrero de 2007, cabe destacar que se ha convenido aumentar el uso de las energías renovables de manera obligatoria hasta un 20% del total del consumo energético en el conjunto de la UE para el año 2020²⁵.

Cada país podrá elegir el camino para alcanzar este objetivo, lo que no descarta el uso de energía nuclear defendido por Francia. Actualmente, la energía nuclear representa el 30% de la electricidad que se consume en la UE, pero es previsible que este porcentaje se incremente. Esto es así debido a que los países más reticentes a la energía nuclear (Austria o Irlanda) no se han manifestado en contra y a que la Comisión la considera como una alternativa factible habida cuenta de sus ventajas: las reducidas emisiones de gases invernadero, la menor volatilidad de los precios y su precio ventajoso. No obstante, los problemas derivados de los residuos altamente contaminantes, el agotamiento del uranio y los enormes costes que implica la instalación de una central nuclear y su mantenimiento –recursos que podrían emplearse para financiar otras energías que no conlleven efectos contaminantes–, sin hablar de los

²⁴ Véanse estos criterios en *Decisión de la Comisión de 26 de febrero de 2007 relativa al plan nacional de asignación de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificados por España de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*, §.12.

²⁵ Además, los países miembros de la UE han acordado un uso obligatorio de un mínimo de 10% de biocombustibles para el 2020.

problemas relativos a la seguridad, nos hace dudar sobre su idoneidad como alternativa “limpia” por la que se deba apostar.

Aún con todo, la iniciativa comunitaria nos parece saludable puesto que tenemos el convencimiento de que la UE sólo demostrará su compromiso en la lucha contra el cambio climático con un apoyo incondicional al desarrollo de las energías renovables.

Las ventajas del empleo de las energías renovables son obvias por su menor impacto medioambiental y, en particular, por la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que conllevan. Sin embargo, su desarrollo no es imperativo por motivos exclusivamente ambientales, sino también por sus enormes repercusiones estratégicas en materia de seguridad. Los países europeos deberían alejarse de la dependencia energética a la cual están sometidos hoy en día y así evitar futuros problemas de suministro. Buena muestra de ello lo constituyen las recientes crisis con Rusia motivadas por su negativa a proveer gas natural a algunos de los países comunitarios, entre ellos, Alemania, o, sin ir más lejos, las tensiones existentes entre España y Argelia por el abastecimiento de gas a nuestro país, altamente dependiente de la energía importada.

Por lo tanto, el reto está en conseguir un suministro de energía sostenible, fiable y competitivo. Para ello, los países de la UE deberían realizar un mayor esfuerzo en el desarrollo de las energías eólica, solar u otras nuevas tecnologías punteras, como el hidrógeno o la energía mareomotriz (la energía proveniente del mar). De esta forma, la UE no sólo cumpliría con sus obligaciones de reducción *ex* Kyoto, sino que también reduciría considerablemente su dependencia. Ello también permitiría destinar los recursos empleados para importar energía a otros fines como, por ejemplo, la adaptación a los efectos inevitables del cambio climático.

Consideramos que la UE cuenta con la tecnología y los recursos necesarios para aumentar exponencialmente el uso de las energías renovables. Si no se han explotado suficientemente estas tecnologías se debe, en muchos casos, a una falta de voluntad política. No obstante, existen algunos ejemplos honrosos de países que han incrementado el porcentaje de suministro eléctrico proveniente de energías renovables y que demuestran que se está yendo en la dirección correcta²⁶.

El principal problema al que se enfrenta una estrategia basada en energías renovables es que se trata de una política que verá sus frutos a medio-largo plazo. A pesar de las ventajas futuras, a menudo los responsables políticos sólo se interesan por los resultados a corto plazo. Es cierto que el tiempo apremia, pero también lo es que el

²⁶ En 2010 el 10% de la electricidad en Reino Unido deberá proceder de energías renovables y en Australia se ha propuesto que el 12% provenga de fuentes limpias en 2012; véase el Doc. FCCC/SBI/2003/7/Add.2, Órgano Subsidiario de Ejecución, *Informe de recopilación y síntesis de las terceras comunicaciones nacionales*, 29 de mayo de 2003, § 104. Otro ejemplo viene de Alemania donde ya en 2005 el 10.2% de la electricidad producida en el país provenía de fuentes de energías renovables; véase el *Fourth National Report by the Government of the Federal Republic of Germany (4th National Communication)*, 2006, p. 71.

cambio climático necesita ser abordado desde un punto de vista intergeneracional – como ocurre con buena parte de los problemas ambientales-. La responsabilidad de actuar hoy se encuentra en nuestras manos pues si dejamos que sean nuestros hijos los que se enfrenten a estas dificultades será demasiado tarde para la totalidad del planeta. Máxime, si tenemos en cuenta que serán las generaciones futuras las que sufrirán en mayor medida los efectos más adversos de un calentamiento global provocado por las presentes y pasadas generaciones.

En definitiva, la configuración de una futura política energética comunitaria pasa necesariamente, en nuestra opinión, por incrementar el apoyo a las energías renovables, lo que demostraría, a su vez, el compromiso de la UE en la lucha contra el cambio climático.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El camino que tiene por delante tanto la comunidad internacional en su conjunto, como la UE en particular, en la lucha contra el cambio climático es muy largo y difícil. Es de esperar que frente al unilateralismo de algunos Estados, EE.UU. *in primis*, la política de la UE en materia de cambio climático siga apoyando incondicionalmente la acción multilateral. Pero, además, para poder actuar en los foros internacionales relevantes como líder en la lucha contra el cambio climático, la UE debe dar el ejemplo a nivel interno. Hay que reconocer que algunas actuaciones recientes por parte de la Comisión Europea parecen ir en la dirección correcta, y tratan de corregir las imperfecciones que pudo tener hasta ahora la política europea en materia de cambio climático. Si eso sigue así, la UE podrá desarrollar un papel decisivo en los años venideros, que serán cruciales para el futuro de la acción internacional en materia de cambio climático.

Julio de 2007