

LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR DE GOBERNANZA CLIMÁTICA

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS

Catedrática de Derecho Comunitario de la Universidad de Deusto

SUMARIO: I. Introducción. II. El cambio climático: una amenaza global: 1. *Un deterioro medioambiental: aumento de la temperatura y alteración de los patrones climáticos.* 2. *Un problema de pobreza: escasez de recursos y vulnerabilidad de los países en desarrollo.* 3. *Un riesgo para la seguridad internacional: la multiplicación de crisis humanitarias y conflictos regionales.* III. La estrategia de la UE en la lucha global contra el cambio climático: 1. *Su participación en la diplomacia climática internacional: promoviendo el multilateralismo efectivo.* 2. *Acción e instrumentos propios contra el cambio climático: más allá de los compromisos internacionales.* 3. *Ante un nuevo acuerdo multilateral sobre el clima: propuestas de la UE para una economía mundial más sostenible.* IV. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

El cambio climático constituye uno de los problemas medioambientales que mayor atención científica, política y diplomática suscita actualmente a nivel mundial. También conocido como «el calentamiento global», el cambio climático y sus efectos han dejado de ser una predicción científica para transformarse, desde hace años, en una realidad perceptible en todas las partes del planeta: aumento del nivel del mar, fenómenos climáticos extremos, escasez de lluvias y de agua potable, etc. Más allá de la amenaza medioambiental que representa, el cambio climático tiene, además, repercusiones socioeconómicas de gran envergadura, especialmente en aquellos países que cuentan con pocos recursos para adaptarse y mitigar sus consecuencias.

Los Estados europeos, al igual que EEUU y el resto de países avanzados, son los causantes directos del incremento progresivo de la temperatura provocado por la concentración de gases de efecto invernadero derivados de su desarrollo industrial. El control y la reducción de estas emisiones son las principales armas para

combatir el deterioro medioambiental. El esfuerzo a desplegar depende, principalmente, de la voluntad política y de la capacidad de reacción de los países industrializados, así como del grado de solidaridad que expresen con otros Estados en vías de desarrollo, muchos de los cuales padecen ahora, además de sus penurias estructurales, las consecuencias del cambio climático.

Desde principios de los años 90, la Unión Europea (UE) ha venido participando de forma muy activa en los diferentes foros internacionales que abordan la lucha contra el calentamiento global del planeta. Su papel ha consistido, no sólo en impulsar la adopción de compromisos que vinculen principalmente a las potencias mundiales, sino también en liderar el camino, asumiendo de forma anticipada, e incluso superando, los mecanismos internacionales de reducción de emisiones.

Este artículo analiza en una primera parte el cambio climático como una amenaza global, con objeto de resaltar no sólo su carácter de problema medioambiental, sino también la multiplicación de efectos devastadores que tiene para el desarrollo mundial y la seguridad internacional. La segunda parte examina el papel desempeñado por la UE en la diplomacia climática mundial, su participación en los principales foros internacionales y su activismo en pro de la asunción de compromisos globales. Destacada su labor de impulso, el artículo se detiene, a continuación, en los instrumentos específicos de la política europea contra el cambio climático, valorando su coherencia con las obligaciones internacionales y en la perspectiva de un nuevo acuerdo mundial sobre el clima.

II. EL CAMBIO CLIMÁTICO: UNA AMENAZA GLOBAL

El calentamiento global del planeta es una de las amenazas más graves a las que se ha enfrentado nunca la Humanidad. Sus repercusiones son perceptibles, no sólo desde el punto de vista medioambiental, sino también económico y social, representando al mismo tiempo un riesgo para la seguridad internacional.

1. Un deterioro medioambiental: aumento de la temperatura y alteración de los patrones climáticos

El cambio climático es un problema medioambiental real, contrastado científicamente y causado por la acción del Hombre. Su origen se encuentra en la emisión a la atmósfera de grandes cantidades de gases, como el dióxido de carbono (CO₂), el óxido nitroso y el metano, entre otros. En cantidades aceptables, la liberalización de estos gases es necesaria para que la temperatura del planeta no sea demasiado fría. Sin embargo, en grandes proporciones, estos gases provocan el denominado «efecto invernadero», esto es, la retención del calor del sol en la atmósfera, provocando la misma sensación de aumento de la temperatura que se alcanzaría en un invernadero que se cubriera con un cristal más grueso.

Estudios científicos ponen de manifiesto que en los últimos 150 años, la temperatura media mundial se ha incrementado en un 0,8°C, debido fundamentalmente a

las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero, liberados por la industria, la agricultura y la combustión de fósiles. El foro internacional responsable de evaluar los datos científicos del cambio climático y sus consecuencias es el Grupo Intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés), creado en 1988, a iniciativa conjunta del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial. Integrado por más de 500 científicos de distintos países, el IPCC ha elaborado desde 1990 cuatro informes de evaluación, el último publicado en 2007. Según sus estimaciones, la temperatura media de la Tierra podría incrementarse entre un 1,8° y 4°C hasta 2100, en comparación con los niveles de 1990 e, incluso, podría superar los 6°C. La subida de la temperatura provocaría, a su vez, que el nivel del mar se eleve entre 18 y 59 centímetros¹.

La conjunción de ambas circunstancias, el aumento de la temperatura y la subida del nivel del mar, intensificará la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, que se observan ya en numerosas regiones del planeta (lluvias violentas, ciclones y huracanes, olas de calor y sequías aún más persistentes en las regiones tropicales y subtropicales, etc.).

La alteración de los patrones climáticos está acarreado también graves consecuencias para la salud humana y animal, especialmente evidentes en los países más vulnerables. En este sentido, se observa en los últimos años un incremento de las enfermedades infecciosas sensibles al clima, como la malaria, la diarrea o la desnutrición. Estas dolencias, por sí solas, causaron en 2002 más de 3,3 millones de muertes en todo el mundo, el 29% en África².

Europa no es una excepción en este proceso de deterioro medioambiental global. De hecho, en los últimos 100 años, la temperatura en Europa ha subido casi 1°C, a un ritmo más rápido que la media mundial. La atmósfera más cálida ha incrementado considerablemente las precipitaciones y nevadas en el Norte de Europa y ha hecho más frecuentes las sequías en el Sur. En la actualidad, las regiones que se consideran más vulnerables son las siguientes: el Ártico, donde los cambios de temperatura observados son más acusados que en cualquier otra parte del planeta; los países nórdicos, en los que se registran abundantes precipitaciones, pero más en forma de lluvia que de nieve; las zonas de montaña, como los Alpes, por el deshielo generalizado, que está alterando los caudales de los ríos; las zonas costeras, por el riesgo conjunto de la subida del nivel del mar y la frecuencia de temporales y, finalmente, la cuenca mediterránea, que acusa la falta de agua provocada por las altas temperaturas y las escasas lluvias³.

¹ IPCC, *Fourth Assessment Report*, en <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>, pp. 2-4, (consultado el 2-6-2009).

² *Ibidem*, pp.10-12.

³ *Vid.* COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Verde de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones. Adaptación al cambio climático en Europa: opciones de actuación para la UE*, COM (2007) 354 final de 29 de junio de 2007, p. 5.

Las consecuencias del cambio climático no se limitan al medio natural europeo, sino que se dejan sentir también en la economía y en la actividad social de numerosos sectores, especialmente aquéllos altamente dependientes de las condiciones atmosféricas (agricultura, pesca, turismo, estaciones de esquí, etc.). Las pautas de consumo energético también se ven afectadas por el cambio de las condiciones climáticas, ya que disminuye la demanda de calefacción y aumenta la de aire acondicionado y, por tanto, de electricidad. Por otra parte, las tormentas e inundaciones constituyen un riesgo constante para las infraestructuras energéticas y, en las regiones cada vez más secas, la reducción del flujo del agua dificulta la refrigeración de centrales térmicas y nucleares.

Todo lo anterior demuestra que el impacto medioambiental causado por el calentamiento global interactúa con los daños socioeconómicos, convirtiéndose en un problema global. Las predicciones sobre la distribución de estos efectos a nivel mundial apuntan a un incremento en las disparidades Norte-Sur, al son del aumento de la temperatura global.

2. Un problema de pobreza: escasez de recursos y vulnerabilidad de los países en desarrollo

Aunque el cambio climático afecta a todos los países, sus efectos negativos golpean más duramente a los más pobres, debido a su alta dependencia de los recursos naturales y a su capacidad más limitada para adaptarse y reaccionar. Entre las consecuencias más relevantes que padecen las economías en desarrollo pueden destacarse las siguientes: la disminución de la productividad agraria y la consiguiente inseguridad alimentaria, especialmente apreciable en África y Asia, la mayor incidencia de enfermedades contagiosas, como la malaria o el dengue, los daños causados por inundaciones y sequías extremas y un deterioro generalizado de los ecosistemas⁴.

Las consecuencias del calentamiento global se añaden, por tanto, a las penurias y carencias estructurales de los países más pobres, dificultando por ello el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵.

Los países desarrollados son responsables de la mayor parte de las emisiones mundiales de CO₂ y de su impacto en el clima, por lo que deben asumir la deuda ecológica con los países más pobres. Sobre esta premisa, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC, 1992), dejó establecido que: «Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes, pero diferenciadas, y sus respectivas capacidades. En conse-

⁴ Vid. WATKINS, K., *Report 2007/2008. Fighting Climate Change. Human Solidarity in a divided world*, UNDP, 2008, pp. 24-31.

⁵ Vid. FUNDACIÓN IPADE (coord.), *Guía básica sobre Cambio Climático y Cooperación para el Desarrollo*, Madrid, 2006, pp. 27-45.

cuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos»⁶.

Esta disposición internacional consagra lo que se conoce como el principio de responsabilidad común, pero diferenciada, o principio de la equidad medioambiental. Conforme a esta máxima, corresponde a los Estados industrializados acometer el mayor esfuerzo de reducción de emisiones contaminantes, mientras que los países pobres y en expansión económica tienen derecho a continuar con su desarrollo, tradicionalmente vinculado al uso de combustibles fósiles.

Es cierto, no obstante, que en algunos de los países de economía emergente, como China, Brasil o India, las emisiones de gases de efecto invernadero se están incrementando a un ritmo muy rápido, que podrían incluso superar el nivel de las naciones más industrializadas en los próximos años. En consecuencia, la manera más eficaz para promover la lucha contra el cambio climático en los países en vías de desarrollo y, al mismo tiempo, combatir la pobreza en los más desfavorecidos, consiste en incorporar medidas de adaptación y mitigación en las políticas de cooperación al desarrollo de los países más avanzados. En la segunda parte de este artículo se analizará en qué medida la comunidad internacional y la UE, en particular, aplican el principio de equidad medioambiental en los respectivos programas y actuaciones contra el cambio climático.

La promoción del desarrollo sostenible a través de acciones a prueba de clima («*climate proof*») coadyuva al mismo tiempo a prevenir conflictos derivados de los efectos medioambientales y socioeconómicos generados por el calentamiento global en países y regiones políticamente inestables.

3. Un riesgo para la seguridad internacional: la multiplicación de crisis humanitarias y conflictos regionales

En las últimas décadas, el calentamiento global ha multiplicado sus caras, convirtiéndose también en una cuestión de seguridad humana. Así lo dejó patente el debate sobre el impacto del cambio climático en la paz y la seguridad internacional que, por primera vez en su historia, celebró el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en abril de 2007. Conforme a los datos de esta organización, todos los llamamientos urgentes de ayuda humanitaria en 2007, excepto uno, habían tenido relación con el cambio climático⁷.

En un planeta cada vez más degradado medioambientalmente y cada vez más poblado, no resulta muy difícil percibir la relación entre cambio climático e inseguridad. Una de las tendencias que determina este binomio es la escasez progresiva de recursos naturales esenciales (alimentos, agua y energía, principalmente). Esta ca-

⁶ Artículo 2 de la CMNUCC, en <http://unfccc.int> (consultado el 15/06/2009).

⁷ Vid. Doc. SC/9000, *Security Council holds first ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers*, 17 de abril de 2007, en <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm> (consultado el 15/06/2009).

rencia está provocando tensiones y agravando los conflictos ya existentes en numerosas regiones del mundo. Así, en los países en vías de desarrollo, la disminución de suelo cultivable y la caída de la productividad agraria está empeorando su ya habitual situación de inseguridad alimentaria, al tiempo que está provocando, intermitentemente, subidas insostenibles del precio de los alimentos.

Al igual que la penuria de alimentos, la escasez de agua genera descontento social, pero, sobre todo, tensa las relaciones internacionales en aquellas zonas donde varios países dependen de la misma fuente de agua, como es el caso del río Nilo en África, el Jordán en Oriente Medio o el río Mekong en el sureste asiático. En estas regiones, de por sí política y socialmente inestables, la guerra por el agua no facilita la relajación de los conflictos ya existentes. La situación en Darfur, por ejemplo, es una muestra de que la crisis ecológica derivada de la desertización, falta de agua y de tierras cultivables puede exacerbar el abanico de causas sociales y políticas que subyacen en un conflicto, al punto de que algunos analistas la han considerado la primera guerra por el cambio climático en el mundo⁸.

La mayor competencia por el acceso y el control de los recursos energéticos es otra de las variables que incide en la relación cambio climático e inseguridad internacional. Casi dos tercios de las reservas mundiales de hidrocarburos se localizan en países y regiones políticamente inestables (Venezuela, Bolivia, Oriente Medio...). En el caso del gas, la mayor parte de los países de la UE dependen del suministro ruso. Sin embargo, las diferencias que la Federación Rusa mantiene con Ucrania, por éste y por otros motivos geopolíticos, han acabado afectando a los Estados de la UE en más de una ocasión⁹.

La lucha por unos recursos naturales cada vez más escasos se está produciendo en un contexto de incremento incesante de la población mundial que, según estimaciones de Naciones Unidas, podría alcanzar la cifra de los 9.000 millones de personas en 2050¹⁰. Además, la reiteración de catástrofes naturales en diversas regiones

⁸ Vid. BORGER, J., «Scorched», *The Guardian*, 28 de abril de 2007, en <http://www.guardian.co.uk/sudan/story/O..2067637.00.html> (consultado el 15/06/2009).

⁹ Una de las más recientes sucedió en enero de 2009. Como reacción a este riesgo de desabastecimiento energético, algunos Estados miembros, como Francia, Italia y otros países del Este de Europa, se han planteado la ampliación del uso de la energía nuclear, con objeto de garantizar la seguridad energética. Sin embargo, esta opción suscita más riesgos que ventajas, en términos de seguridad, de proliferación contraria al régimen internacional y de medio ambiente, ya que servirá de poco para reducir las emisiones de CO₂; además, como ha recordado la Comisión Europea, la reactivación de centrales clausuradas en algunos Estados miembros de Europa Oriental resultaría contraria a los compromisos suscritos en las Actas de Adhesión. En un plano más multilateral, a principios de 2009 se acordó construir, con el respaldo financiero de la UE y de EEUU, un nuevo gasoducto, de 3.300 kilómetros, que unirá el mar Caspio con Europa a través de Georgia, Turquía, Bulgaria, Rumanía, Hungría y Austria. El objetivo del proyecto es abastecer de gas a Europa desde el Caspio y Oriente Próximo y limitar así la dependencia del gigante ruso. Vid. SOTO, P., «Europa del Este desafía al imperio gasista ruso. Trece países acuerdan impulsar un nuevo gasoducto para recibir combustible del Caspio y Oriente Próximo», *El Correo*, 28 de enero de 2009, p. 24.

¹⁰ Sobre esta perspectiva, vid. *World Population Prospects: The 2006 Revision*, UN Department of Economic and Social Affairs, en <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2006.htm> (consultado el 15/06/2009).

del planeta está provocando desplazamientos masivos de personas en el interior de los países y hacia fuera, lo que representa un riesgo geopolítico adicional.

Según las conclusiones de un estudio científico reciente, se calcula que actualmente hay en el mundo en torno a 25 millones de refugiados por cuestiones medioambientales, superando así esta cifra los 12 millones estimados de refugiados políticos. En las páginas de este trabajo, se identifican hasta 22 puntos conflictivos repartidos por todos los continentes. Por seleccionar algunos ejemplos destacados: en África, donde la desertización es acuciante, miles de personas intentan constantemente atravesar Yemen en un intento de llegar a Arabia Saudí, país que, como reacción ha levantado un muro para frenar estos desplazamientos. En Senegal, las lluvias han descendido en un 50% en los últimos 20 años, lo que dificulta el cultivo de productos, como el cacahuete, alentando, en consecuencia, la emigración hacia Europa. Contrastando con la pertinaz sequía que azota África, las inundaciones de los últimos años en Mozambique han provocado desplazamientos masivos de afectados a otros países vecinos. En el Pacífico Sur, el aumento del nivel del mar está alentando la emigración desde Tuvalu a Nueva Zelanda y, en el continente americano, la región andina también ha visto disminuir considerablemente las precipitaciones en los últimos años, lo que se relaciona con un aumento de la emigración a Europa¹¹.

Además de la competencia por los recursos naturales y la emigración masiva, las alteraciones climáticas se están convirtiendo en un factor relevante en las relaciones internacionales a medida que inciden en la geografía mundial (disputas por los inmensos recursos naturales del Ártico, como consecuencia de las rutas de navegación abiertas por el deshielo, retroceso de líneas costeras y modificación de zonas económicas exclusivas...).

Existe, por todo ello, una preocupación real, a nivel mundial, por hacer frente a estos desafíos geopolíticos derivados del calentamiento global¹². La UE, como actor que participa en la gobernanza climática mundial, ha incorporado el cambio climático como una prioridad de su acción diplomática en los organismos especializados y como uno de los ejes de su política exterior y de seguridad¹³. Este activismo en la escena internacional ha servido de estímulo a una acción común contra el cambio climático, que se ha transformado en los últimos 10 años en un referente mundial y en el apartado más consistente de la política medioambiental de la UE.

¹¹ Como predicción global, este estudio considera que los refugiados ambientales podrían llegar a los 200 millones en 2050. Vid. GEMENNE, F., *Climate Change and Forced Displacements: towards a Global Environmental Responsibility?*, Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales, París, 2006.

¹² Vid. ABBOT, CH., «Un futuro incierto: orden público, seguridad nacional y cambio climático», *Comentario FRIDE*, febrero de 2008.

¹³ Vid. *El cambio climático y la seguridad internacional*, documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, S113/08, 14 de marzo de 2008.

III. LA ESTRATEGIA DE LA UE EN LA LUCHA GLOBAL CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Desde comienzos de los años 90, la UE ha desempeñado un papel muy activo en las conversaciones y negociaciones internacionales contra el cambio climático. Aparte de otros foros de menor alcance multilateral, la Unión concentra sus esfuerzos diplomáticos en el marco de los organismos especializados de Naciones Unidas.

Los compromisos asumidos en la escena internacional a lo largo de los últimos años constituyen la esencia de las políticas y los instrumentos adoptados por la propia UE en el ámbito interno. Este apartado analiza ambas actuaciones, internacional e interna, destacando hasta qué punto se entrelazan y resultan coherentes, ante la perspectiva de un nuevo acuerdo mundial sobre el clima.

1. Su participación en la diplomacia climática internacional: promoviendo el multilateralismo efectivo

En 1979, en Ginebra, tuvo lugar la Primera Conferencia Mundial sobre el clima, cuya declaración final alertaba sobre la necesidad de prevenir los cambios en el clima provocados por el Hombre, debido a los efectos adversos que podían tener para el bienestar de la Humanidad. Uno de los resultados más trascendentes de este encuentro internacional de científicos fue la creación del IPCC, mencionado anteriormente¹⁴.

La Segunda Conferencia Mundial se celebró en 1990, reuniendo esta vez a diplomáticos y representantes gubernamentales de numerosos países. Como consecuencia de esta cumbre, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió crear un Comité Intergubernamental de Negociación, cuyo objetivo sería gestionar la adopción multilateral de una convención marco, que serviría de base para la celebración de subsiguientes protocolos internacionales. Los trabajos de este Comité fructificaron en la redacción de la CMNUCC, negociada y adoptada por 150 países en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

Este instrumento jurídico internacional entró en vigor en 1994, después de que fuera ratificado por 50 países. Por parte de la UE, el Consejo la aprobó y la incorporó al ordenamiento jurídico comunitario mediante la Decisión 94/69/CE de 15 de diciembre de 1994¹⁵. En la actualidad, prácticamente todos los países del mundo han ratificado la CMNUCC, cuya máxima autoridad y órgano de gestión es la Conferencia de las Partes (COP, en sus siglas en inglés).

¹⁴ Para disponer de una amplia información sobre la historia de las negociaciones internacionales sobre cambio climático, desde 1979 a 2007, *vid.* HARRIS, P.G., «Europe and the politics and foreign policy of global climate change», en HARRIS, P.G. (ed.), *Europe and Global Climate Change*, Edward Elgar, Glos, Massachusetts, 2007, pp. 3-37.

¹⁵ DO L33 de 7 de febrero de 1994.

La primera reunión de la COP tuvo lugar en Berlín, en 1995. En el transcurso de las conversaciones, los países desarrollados reconocieron su mayor responsabilidad en el cambio mundial del clima y se comprometieron a reaccionar los primeros, mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Como actuación complementaria, ayudarían a los países en vías de desarrollo en la adopción de medidas de adaptación, al tiempo que los excluían del compromiso de acometer reducciones análogas. Emerge así, en esta primera COP, el principio de la responsabilidad común, pero diferenciada, que, como hemos comentado anteriormente, debe guiar la lucha global contra el cambio climático.

Dos años más tarde, tras la tercera COP celebrada en Japón, en diciembre de 1997, se firmó el Protocolo de Kioto, por el que se dejaron establecidos objetivos precisos de reducción de emisiones para los países industrializados, sin requerirse, por el contrario, compromisos significativos para los Estados en vías de desarrollo. Con respecto a los recortes de emisiones, el Protocolo de Kioto fijó en un 5,2% la reducción de gases de efecto invernadero a conseguir durante el período 2008-2012 y con respecto a los niveles de 1990¹⁶. Los Estados miembros de la UE, conjunta y voluntariamente, decidieron ir más allá y se comprometieron a reducir sus emisiones en un 8%, siendo Alemania y Reino Unido los países que se obligaron a realizar los mayores recortes.

A pesar de los importantes compromisos establecidos, la reunión de Kioto puso de manifiesto el choque de intereses y las profundas discrepancias existentes en materia de gobernanza climática. Por parte de los Estados industrializados, la UE en su conjunto postulaba por reducciones más elevadas y por plazos más estrictos que los que finalmente se acordaron. Contrastando con la postura europea, EEUU pretendía recortes más bajos que los que se decidieron y Australia solicitaba permiso para incrementar sus emisiones, lo que finalmente consiguió. Antes incluso de celebrarse la COP, EEUU había expresado su firme oposición a la reducción de emisiones si los países en vías de desarrollo no acometían también medidas significativas al respecto.

Entre los países emergentes y en desarrollo también se observaron importantes desencuentros. En un extremo, los Estados miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) cuestionaban la veracidad científica del cambio climático, en la línea de algunos grupos industriales y políticos norteamericanos; consideraban, por tanto, que la acción contra el calentamiento global debía posponerse. Pretendían así, junto con EEUU y otros países desarrollados, hacer fracasar las propuestas sobre recorte de emisiones.

China, por su parte, con el respaldo de otras economías emergentes, se empeñó en conseguir que los Estados menos desarrollados no asumieran compromisos de reducción, ni siquiera voluntarios. Como contrapunto a las posturas de la OPEP y de China, los países costeros miembros de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS, en sus siglas en inglés), especialmente afectados por la subida del

¹⁶ Vid. http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (consultado el 10-7-2009).

nivel del mar, clamaban por que los Estados industrializados acometieran mayores reducciones de emisión, en la línea del planteamiento de la UE¹⁷.

Las discrepancias entre los propios países en vías de desarrollo pronto fueron aprovechadas por algunos Estados para abstenerse de toda obligación de recorte de emisiones. La retirada más significativa fue la de EEUU, en marzo de 2001, cuando el entonces Presidente George BUSH declinó ratificar el Protocolo de Kioto. La decisión norteamericana no fue bien acogida por los Estados miembros de la UE, que, como reacción, apostaron en bloque por apoyar el Protocolo de Kioto y promover su ratificación por el resto de países de la CMNUCC.

Con la retirada de EEUU, la UE se colocó a la cabeza del mundo desarrollado, liderando desde entonces el combate internacional contra el cambio climático. Fue precisamente el impulso europeo el que promovió que la COP celebrada en Marrakech, a finales de 2001, alcanzara un paquete de medidas complementarias que permitirían la implementación de Kioto y facilitarían, en consecuencia, su ratificación por un número suficiente de Estados para entrar en vigor. Entre otros consensos y acciones, se decidió incrementar los fondos del mecanismo financiero que alimenta la CMNUCC, denominado «Facilidad Medioambiental Global» (GEF, en sus siglas en inglés), así como establecer 3 nuevas dotaciones de ayuda para los países pobres: el Fondo de Países Menos Desarrollados, el Fondo Especial del Cambio Climático y el Fondo de Adaptación.

Tras la ratificación de la Federación Rusa, el Protocolo de Kioto entró finalmente en vigor el 16 de febrero de 2005. Para entonces, la UE ya lo había incorporado a su orden jurídico mediante la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, sellando oficialmente su responsabilidad como actor en la lucha mundial contra el cambio climático¹⁸.

Con posterioridad a Kioto, la UE ha seguido participando activamente en las conversaciones y negociaciones internacionales que se han sucedido sobre el clima. Jugó así un papel relevante en abril de 2007, cuando suscitó el debate sobre cambio climático, energía y seguridad en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al que nos hemos referido anteriormente. En la misma línea de impulso, en junio de ese mismo año, en la Cumbre del G-8, celebrada en Alemania, los países europeos de este grupo (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) intentaron persuadir al resto de Estados para asumir la obligación de reducir en un 50% las emisiones para 2050. Las reticencias norteamericanas templaron el tono de la declaración final del encuentro, que se limitó a expresar el deseo de tomar en consideración los compromisos de reducción propuestos por la UE. Por presión de la Administración Bush, la declaración final incluyó también una invitación a los países emergentes para que se sumaran a la decisión del G-8¹⁹.

¹⁷ Sobre las negociaciones del Protocolo de Kioto, *vid.* HARRIS, P.G., «Sharing the burdens of global climate change: international equity and justice in European Policy», en HARRIS, P.G. (ed.), *op. cit.*, pp. 349-390.

¹⁸ DO L130 de 15 de mayo de 2002.

¹⁹ *Vid.* «G-8 Summit 2007 Heiligendamm», en <http://www.g-8.de/webs/G8/EN/Homepage/home.html> (consultado el 10-7-2009).

A pesar del carácter exiguo de los compromisos acordados, la Cumbre del G-8 y el liderazgo que intentaron ejercer algunos Estados miembros en nombre de la UE tuvieron el mérito de atraer a EEUU a la arena de las negociaciones internacionales sobre cambio climático, lo que, sin duda, allanó el camino para su participación en la Cumbre de Bali de diciembre de 2007.

Esta nueva conferencia mundial, celebrada bajo los auspicios de Naciones Unidas, sentó las bases de un acuerdo general para el inicio de negociaciones conducentes a un nuevo protocolo que sustituya a Kioto, a partir de 2012. Por lo demás, los resultados del encuentro, en términos de nuevos compromisos, no fueron especialmente relevantes, más bien fueron considerados decepcionantes por los países en desarrollo. La razón del desánimo fue la hoja de ruta que se aprobó en Bali, relativa a la reducción de emisiones y que no les excluye de acometer, aun en menor medida, recortes obligatorios (entre un 25 y 45% para los países industrializados y entre un 15 y 30% para los países en vías de desarrollo). La inclusión de los países en desarrollo fue consecuencia de la presión ejercida por EEUU, así como por Canadá y Japón, totalmente contrarios a asumir compromisos obligatorios si no los había también para las grandes economías emergentes, posición que prevaleció sobre las propuestas de la UE, más acordes al principio internacional de responsabilidad común, pero diferenciada²⁰.

En cualquier caso, la agenda para encauzar los consensos sobre un nuevo acuerdo mundial fue establecida en la Cumbre Internacional sobre Cambio Climático celebrada en Poznan (Polonia) en diciembre de 2008.

En Poznan se decidió mantener las mismas referencias de Bali para la reducción de emisiones y poner definitivamente en marcha el Fondo de Adaptación para ayudar a los países en desarrollo a recortar emisiones sin perder competitividad²¹.

Por su parte, la UE dio a conocer el acuerdo sobre el paquete energía-cambio climático alcanzado por el Consejo de 11 y 12 de diciembre de 2008, al tiempo que reiteraba sus compromisos de asumir, para 2020, una reducción del 30%, si otros países, como EEUU, China e India se sumaban al proyecto. Con estas propuestas quedaban encauzadas las negociaciones que tendrían que abocar a un nuevo acuerdo mundial sobre el clima en la Conferencia de Copenhague de diciembre de 2009.

²⁰ Vid. BUSTELO, P., «China e India: energía y cambio climático», *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 50, 2008, pp. 20-23.

²¹ En concreto, se acordó dotar al Fondo de Adaptación con una cuantía inicial de entre 80 y 300 millones de dólares para llevar a cabo proyectos de adaptación en los países necesitados. Este Fondo se alimenta del 2% de los ahorros que los Estados industrializados consiguen en proyectos de energías limpias en los países en desarrollo. Vid. «Parliament delegation welcomes conclusion of Poznan Climate Change Conference», en http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infoexpress_page/064-44001-343-12-50-91 (consultado el 5-2-2009).

2. Acción e instrumentos propios contra el cambio climático: más allá de los compromisos internacionales

La acción de la UE contra el calentamiento global se inicia a comienzos de los años 80, convirtiéndose, a partir de 2000, en una prioridad y en un eje fundamental de su política exterior medioambiental. La base de su estrategia actual lo constituye el Programa Europeo sobre Cambio Climático (PECC), en cuyo marco se han adoptado en los últimos años numerosas normas y medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero²².

Por el momento, la acción más importante llevada a cabo en este ámbito es, sin duda, el régimen europeo de comercio de derechos de emisión (RECDE). El RECDE constituye el primer y más importante sistema internacional de límites máximos de derechos de emisión de dióxido de carbono (CO₂), adoptado en cumplimiento del Protocolo de Kioto.

Desde su adopción y puesta en aplicación²³, el RECDE se ha transformado en el eje principal y en la seña de identidad de la estrategia europea contra el cambio climático. La unidad central y común de este régimen es el derecho de emisión, por el que se autoriza a su titular (empresa o instalación) a emitir una tonelada de CO₂. La Comisión Europea, que controla y gestiona el sistema, fija los límites nacionales máximos de emisiones para cada uno de los Estados miembros. Estos elaboran, a continuación, su respectivo plan nacional de asignación de derechos de emisión y su atribución a las instalaciones incluidas, todo lo cual tiene que ser aprobado finalmente por la Comisión.

Para que exista y se estimule el comercio, los techos o límites máximos tienen que ser inferiores a las necesidades de emisión. De este modo, las empresas que mantienen las emisiones por debajo de los derechos asignados pueden venderlos al precio que determine el libre juego de la oferta y la demanda en cada momento. Por el contrario, las instalaciones que tienen dificultades para mantenerse dentro de los límites asignados, pueden comprar derechos adicionales, o bien reducir sus emisiones, invirtiendo en tecnologías más eficientes o utilizando fuentes de energía que liberen menos carbono.

El RECDE tuvo una primer fase de aplicación, de carácter experimental, en el período 2005-2007. El objetivo prioritario de esta primera etapa fue desarrollar la infraestructura y el aprendizaje necesarios para implementar eficazmente el sistema en la segunda fase (2008-2012), coincidente con el período del cumplimiento obligatorio del Protocolo de Kioto. Sobre la base de las emisiones verificadas en la primera fase, la Comisión ha establecido una reducción más estricta del volumen de

²² El primer PECC fue aprobado en 2000 para el período 2000-2003 [COM (2000) 88 final de 8 de marzo de 2000, «Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático»]. En octubre de 2005, la Comisión Europea lanzó el segundo PECC [COM (2005) 35 de 9 de febrero, «Ganar la batalla mundial contra el cambio climático mundial»].

²³ El fundamento jurídico de este régimen es la Directiva 2003/87/CE de 13 de octubre de 2003, DO L275 de 25 de octubre de 2003. El mecanismo empezó a aplicarse efectivamente en 2005.

los derechos de emisión para esta segunda fase (un 6%, con respecto a los niveles de 2005), con el fin de cumplir las obligaciones internacionales²⁴.

Como novedades que presenta la fase actual de aplicación, destacar que se han incluido en el sistema las emisiones de óxido nitroso y que, desde el punto de vista geográfico, se ha ampliado su aplicación a los países del Espacio Económico Europeo, esto es, Noruega, Islandia y Liechtenstein²⁵.

En la actualidad, el RECDE se aplica a unas 11.000 instalaciones de alto consumo energético, dedicadas a la electricidad y a distintas actividades de producción²⁶. Sin embargo, el régimen también intenta aprovechar las oportunidades de reducción de emisiones en países terceros, a través de los instrumentos suplementarios previstos por el propio Protocolo de Kioto y que se conocen como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y la Implementación Conjunta (IC)²⁷.

Otras acciones más recientes contra el calentamiento global tienen su origen en las decisiones políticas adoptadas por el Consejo Europeo de marzo de 2007. Con carácter anticipador, esta cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno definió la postura de la UE a favor de una acción mundial contra el cambio climático para el período post-Kioto. El objetivo común establecido es ambicioso, pero, probablemente, el único posible para movilizar la acción multilateral y frenar el calentamiento global. La UE propone, así, reducir en un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 con respecto a los niveles de 1990, con la posibilidad de llegar hasta un 30%, si otros países desarrollados asumen también este compromiso en la conclusión del nuevo acuerdo mundial que sería aplicable a partir de 2012.

Como medidas complementarias, este mismo Consejo Europeo acordó que un 20% de la energía que se consuma en la UE en 2020 proceda de energías renova-

²⁴ Vid. EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, «Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2008», *Report*, nº 5, 2008, p. 8.

²⁵ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE*, Serie Medio Ambiente, 2008, p. 13.

²⁶ Refinerías de petróleo, hornos de coque, plantas de producción de hierro y acero, fábricas de cemento, vidrio, cal, ladrillos, cerámica, pasta y papel. Además de los sectores directamente afectados, la UE ha integrado el control de los gases de efecto invernadero en numerosos ámbitos de su actuación (transportes, agricultura, bosques y silvicultura, uso de suelos, ordenación del territorio al servicio del medio ambiente...). Para una visión global y más completa de esta estrategia horizontal puede consultarse la abundante información disponible en el servidor de la UE (http://europa.eu/climateaction/index_es.htm).

²⁷ El MDL se aplica a proyectos de inversión en países en desarrollo que permitan recortar emisiones, coadyuvando así a la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales en los países receptores. Estas reducciones permiten optar a créditos, denominados «reducción certificada de las emisiones» (RCE). A partir de 2008, la IC se aplica en términos similares al MDL, pero a proyectos en países industrializados y países con economías en transición. Estos proyectos generan créditos denominados «unidades de reducción de emisiones» (URE). El REDCE reconoce estos créditos como equivalentes a los derechos de emisión, admitiendo su negociación dentro del sistema, a excepción de los créditos de las instalaciones nucleares, del uso de la tierra, del cambio del uso de la tierra y la silvicultura.

bles (eólica, hidráulica, solar y biomasa) y que los biocombustibles se utilicen en los transportes en un 10%, como mínimo²⁸.

Para alcanzar estos objetivos, en enero de 2008 la Comisión Europea presentó un paquete de propuestas normativas que fueron finalmente aprobadas por el Consejo y el Parlamento Europeo en diciembre de ese mismo año. El eje central de la estrategia europea para el período post-Kioto sigue girando en torno al RECDE, que se verá reforzado y ampliado a partir de 2013. Conforme a la nueva Directiva aprobada²⁹, las cuotas de emisión para los sectores actualmente incluidos en el sistema se reducirán, anual y progresivamente, un 1,74% hasta 2020, lo que arrojará un número de cuotas de emisión inferior en un 21% con respecto a los niveles de 2005. Otras novedades importantes serán la sustitución de los 27 límites nacionales de emisión por un único límite europeo y la introducción progresiva de la subasta pública como procedimiento básico y más eficiente de asignación de derechos de emisión.

Para los sectores que actualmente no están cubiertos por el régimen (transportes, salvo el aéreo, que lo estará a partir de 2012, vivienda, agricultura y residuos) se ha establecido una reducción colectiva de un 10% para 2020, con respecto a los niveles de 2005. La Decisión 406/2009/CE fija el esfuerzo que ha de desplegar cada Estado miembro para alcanzar este objetivo³⁰. Esta distribución por país de los niveles de emisión se inspira en el mismo principio internacional que rige la gobernanza climática mundial, esto es, la responsabilidad común, pero diferenciada. Esta exigencia de equidad medioambiental comporta en la práctica que los Estados miembros con mayor PIB per cápita están obligados a acometer las reducciones más elevadas durante el período 2013-2020, en contraste con los más pobres, que están incluso autorizados a incrementar sus emisiones³¹.

Por lo que respecta a los objetivos de alcanzar el 20% de energías renovables y el 10% de biocarburantes en 2020, las medidas y los esfuerzos necesarios a desplegar por cada Estado miembro se concretan en la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables³².

²⁸ Vid. Doc7224/1/07REVI, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/93146.pdf (consultado el 10-2-2009).

²⁹ Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, DO L140 de 5 de junio de 2009.

³⁰ Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, DO L140 de 5 de junio de 2009.

³¹ Así, por ejemplo, Irlanda, Luxemburgo o Dinamarca tendrán que reducir un 20%, en el período 2013-2020, mientras que Rumanía o Bulgaria están autorizados a incrementar sus emisiones un 19 y 20%, respectivamente; para España, se ha fijado una reducción del 10%. Vid. Anexo II de la Decisión 406/2009/CE.

³² Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, DO L140 de 5 de junio de 2009. También representa una acción importante el almacenamiento geológico de dióxido de carbono, que se regula por la Directiva 2009/31/CE del Parlamento y del Consejo de 23 de abril de 2009, DO L140 de 5 de junio de 2009. Esta norma sirve de marco jurídico para las nuevas

La apuesta por las energías renovables no sólo responde a un interés medioambiental, sino que también constituye una estrategia de la UE para garantizar su seguridad e independencia energética. En consecuencia, el doble reto que encara la UE consiste en conseguir un suministro de energía renovable y competitivo, que le permita cumplir con los compromisos de Kioto y al mismo tiempo reducir sustancialmente su dependencia de países suministradores, como la vecina Rusia, cuyas guerras del gas con Ucrania, viene provocando intermitentemente graves quebrantos económicos y sociales a numerosos Estados miembros.

A pesar de haber recibido valoraciones muy diferentes³³, no se puede negar que el paquete energía-cambio climático de la UE constituye la apuesta más ambiciosa del mundo desarrollado contra el calentamiento global, superando incluso las obligaciones internacionales contraídas hasta la fecha. A la espera de que demuestre su eficacia, esta estrategia anticipadora subraya, por el momento, el papel de la UE como actor y líder de la gobernanza climática mundial

Además de las medidas adoptadas en su ámbito interno, la UE ha desplegado, a través de su propia política de cooperación al desarrollo, toda una serie de iniciativas, bilaterales o de carácter multilateral, para ayudar a los países pobres en el combate mundial contra el cambio climático.

El documento que sirve de marco a la UE en este ámbito es el denominado «Plan de Acción contra el cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo 2004-2008»³⁴. La iniciativa europea tiene como objetivo principal ayudar a los países más vulnerables en el esfuerzo de adaptación al cambio climático, principalmente mediante la evaluación de su vulnerabilidad y la preparación de los Programas Nacionales de Adaptación (PNA). Desde el punto de vista económico, la UE contribuye a la elaboración e implementación de los PNA, tanto a través de su propia ayuda bilateral, como mediante sus aportaciones a los instrumentos financieros internacionales establecidos con tal fin (el Fondo de Adaptación, el Fondo Especial del Cambio Climático y el Fondo para los Países Menos Desarrollados)³⁵.

tecnologías de captura y almacenamiento de CO₂, de especial aplicación a las centrales eléctricas que funcionan mediante derivados del petróleo, carbón o gas, teniendo en cuenta que ellas son responsables del 40% de las emisiones CO₂ en la UE. El objetivo previsto es poner en marcha la construcción de entre 10-12 plantas piloto a gran escala en la UE para 2015 y hacer de la captura y almacenamiento de carbono una tecnología comercialmente viable para 2020. El mayor incentivo que proporciona este nuevo marco legal es que el CO₂ capturado y almacenado se considera no emitido a efectos del REDCE.

³³ Organizaciones ecologistas, como Greenpeace o WWF/Adena, consideran insuficientes las medidas, mientras que los grandes consumidores de energía y las industrias más emisoras de CO₂ son de la opinión de que el esfuerzo requerido les hará perder competitividad. Las asociaciones de energías renovables, por su parte, como la Plataforma Eólica, valoran positivamente las acciones decididas. *Vid.* SAENZ DE MIERA, G., «La propuesta energética de la UE contra el cambio climático», en http://www.soitu.es/soitu/2008/02/15/medioambiente/1203092376_852710.html (consultado el 15-2-2009).

³⁴ COM(2008) 88 final de 8 de marzo de 2008, DO C170 de 14 de junio de 2008.

³⁵ Como hemos analizado en el apartado 1, la creación de estos mecanismos fue decidida en la Conferencia de Marrakech en 2001. Cinco años después, en noviembre de 2006, una nueva conferencia de Naciones Unidas, celebrada en Nairobi, escenificó el acuerdo de la comunidad internacional de

Desde 2008, este apoyo a los PNA se ha visto reforzado por la puesta en marcha de la Alianza Mundial contra el Cambio Climático (AMCC), entre la UE y los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares. El objetivo de la AMCC es proporcionar a estos países recursos más sustanciales para luchar contra el cambio climático. Para el período 2008-2010, la dotación prevista asciende a 50 millones de euros. Entre las acciones contempladas destacan la reducción del riesgo de sufrir desastres, detener la deforestación, que genera en estos países un considerable volumen de emisiones contaminantes, y participar en el mercado mundial de carbono, mediante la aplicación de medidas similares al RECDE³⁶.

Aparte de esta iniciativa, la UE está desarrollando en los últimos años numerosos proyectos específicos, tanto bilaterales, como de alcance regional, con objeto de contribuir a la adaptación y a la creación de capacidades por parte de los países pobres y de economías emergentes. Puede destacarse, como ejemplo, el proyecto SNAPP 2012 (Supporting National Assessments of Post-2012 Proposals for Climate Protection and Sustainable Development), en el que participan Brasil, Sudáfrica, India, y China y que incluye varias propuestas destinadas a establecer un régimen de cambio climático internacional posterior a 2012. En un marco más multilateral, la UE es también uno de los organismos que apoya el proyecto C3D (Climate Change Capacity Development), gestionado por el Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR)³⁷.

En coherencia con estas iniciativas, la UE está potenciando especialmente la utilización del MDL en la fase actual de implementación del REDCE (2008-2012). Un exponente de este impulso es el programa SYNERGY, en cuyo marco se están realizando 13 proyectos entre organizaciones de la UE, China, India, Latinoamérica, África y Caribe. En concreto, el proyecto de apoyo al MDL UE- China es el de mayor envergadura y dotación financiera europea hasta el momento (2,8 millones de euros para el período 2007-2010), destinados principalmente a la investigación, la creación de capacidades, la cooperación técnica y la formación³⁸.

Esta iniciativa de la UE en torno al MDL se complementa con los programas propios que los Estados miembros han implantado para adquirir créditos de reducción de emisiones en proyectos MDL. Si se cumplen las estimaciones de demanda de los sectores público y privado de los Estados miembros, la UE en su conjunto

conceder mayor atención a los esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo, ya que hasta entonces las organizaciones vinculadas a la cooperación al desarrollo habían prestado más interés a las actividades en el sector de la mitigación. Vid. DOMÍNGUEZ SALINAS, E., «El cambio climático en la cooperación para el desarrollo», *FRIDE comentario*, febrero de 2007, p. 3.

³⁶ Vid. COM (2007) 540 final de 18 de septiembre de 2007, «Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la UE y los países en desarrollo más vulnerables al cambio climático».

³⁷ Sobre estas iniciativas y proyectos, vid. COMISIÓN EUROPEA, *La acción de la UE contra el cambio climático. Trabajar con los países en desarrollo para luchar contra el cambio climático*, Serie Medio Ambiente, 2008.

³⁸ *Ibidem*, p. 20.

podría convertirse en el principal comprador de créditos MDL en esta etapa de cumplimiento obligatorio de Kioto³⁹.

Por el momento, todos estos impulsos y acciones desplegados por la UE con los países más pobres o en vías de desarrollo, independientemente de los resultados esperados, confirman su papel de liderazgo, al encabezar también el diálogo Norte-Sur en la lucha mundial contra el calentamiento global.

3. Ante un nuevo acuerdo multilateral sobre el clima: propuestas de la UE para una economía mundial más sostenible

El primer período de cumplimiento obligatorio del Protocolo de Kioto finaliza en 2012. Sin embargo, este instrumento internacional constituye sólo un primer paso para hacer frente a la amenaza global del cambio climático.

En enero de 2007, la Comisión Europea presentó la comunicación «Limitar el calentamiento global mundial a 2°C. Medidas necesarias hasta 2020 y después»⁴⁰. En este documento, la institución comunitaria adelantaba las propuestas de la UE ante la perspectiva de que se concluya en Copenhague, en diciembre de 2009, un nuevo acuerdo internacional sobre el clima. El objetivo prioritario de la UE sería promover el compromiso del resto de países desarrollados de reducir en un 30% las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020, esfuerzo que la UE considera esencial para limitar la subida de la temperatura del planeta a 2°C.

Independientemente de que se alcanzara o no un nuevo consenso mundial, la comunicación de la Comisión proponía que la UE se adelantara y diera ejemplo, obligándose a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20% para 2020. Como hemos analizado anteriormente, el Consejo Europeo de marzo de 2007 dio el visto bueno al planteamiento y a las iniciativas de la Comisión, lo que permitió la adopción del paquete energía-cambio climático a finales de 2008. Este nuevo marco normativo, que amplía y refuerza el REDCE, al tiempo que introduce iniciativas complementarias en materia de política energética, representa la contribución de la UE a un nuevo acuerdo mundial aplicable a partir de 2012.

Durante las negociaciones internacionales desarrolladas a lo largo de 2009, la UE ha reiterado e, incluso, elevado el nivel de sus propuestas iniciales⁴¹. Las iniciativas europeas implican especialmente a los países desarrollados, pero también incluyen medidas para los países en desarrollo y, en particular, para las principales economías emergentes. En el caso de éstas últimas, algunos Estados tienen ya en marcha medidas que están produciendo reducciones sustantivas de emisiones. Brasil, por ejemplo, en la Cumbre Internacional sobre Cambio Climático de Poznan, en diciembre de 2008, se comprometió a reducir, para 2018, la deforestación de la sel-

³⁹ Vid. EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, *op. cit.*, pp. 89-91.

⁴⁰ COM(2007) 2 final de 10 de enero de 2007.

⁴¹ COM(2009) 39 de 28 de enero de 2009, *Towards a comprehensive climate change agreement in Copenhagen*.

va amazónica en un 70% con respecto al promedio desforestado entre 1996 y 2005; la consecución de este objetivo supondría la emisión a la atmósfera de unos 4.800 millones de toneladas menos de CO₂. México aspira también a reducir sus emisiones en un 50% en 2050 y China e India han elaborado sus propios planes⁴².

Con respecto a los países más pobres y vulnerables a los efectos del cambio climático, aparte de sus iniciativas propias, la UE propone al resto de países desarrollados un mayor compromiso en el marco de un nuevo acuerdo mundial, tomando como referencia el Plan de Acción que se trazó en la Conferencia de Bali.

Entre las medidas a adoptar, la UE considera prioritaria mejorar y ampliar el MDL, de modo que se aplique a sectores nacionales completos, en lugar de a proyectos individuales; este mayor ámbito permitiría generar créditos de emisión cuando un sector nacional completo supere el nivel de emisión preestablecido. Otra opción sería introducir en estos países en desarrollo un sistema de comercio de emisiones entre empresas a escala sectorial, esto es, en aquellos sectores que hagan un uso más intensivo de energía, siempre que estos países tengan capacidad para gestionar el seguimiento de las emisiones y garantizar el cumplimiento de los compromisos.

La mejora del acceso a la financiación para infraestructuras energéticas necesarias para el desarrollo económico constituye otra de las propuestas de la UE para ayudar a los países más pobres. En 2006, la UE creó el Fondo Mundial para la Eficiencia Energética y las Energías Renovables (FMEEER), con el fin de promover la inversión privada en proyectos de eficiencia energética y energías renovables en estos países. En el contexto de las negociaciones internacionales, la UE ha propuesto a los países desarrollados combinar la ayuda al desarrollo con mecanismos de financiación similares al FMEEER. Además, tal como se acordó en Poznan, el funcionamiento efectivo del Fondo de Adaptación, junto con otras medidas innovadoras que generen financiación e inversiones, deberían formar parte también del nuevo acuerdo mundial.

Un aspecto positivo que ha presentado la dinámica de estas negociaciones internacionales a lo largo de 2009 ha sido la implicación activa de la nueva Administración norteamericana del Presidente Barack OBAMA, mucho más proclive que la anterior a impulsar y asumir firmes compromisos contra el cambio climático⁴³. Apro-

⁴² «Preparando la Cumbre de Copenhague de 2009. Cumbre de Poznan sobre Cambio Climático», *Europa-Euskadi*, n° 252, diciembre de 2008, p. 252.

⁴³ Vid. ISBELL, P., «A preliminary view of Obamas future energy policy», *Working Paper* n° 2, 2009, Real Instituto Elcano. Coherentemente con el nuevo liderazgo que EEUU quiere ejercer en este ámbito, el 26 de junio de 2009 el Congreso norteamericano aprobó la legislación más completa sobre cambio climático de los últimos 20 años: la «American Clean Energy and Security Act of 2009» (H.R. 2454). El objetivo de esta acción es crear empleos de energía limpia, conseguir la independencia energética, reducir la contaminación de gases de efecto invernadero y preparar la transición a una economía de energía limpia. El proyecto, que aguarda ahora la aprobación del Senado, requiere, entre otras medidas, una reducción del 3% de las emisiones de CO₂ para 2012, con respecto a los niveles de 2005, una reducción del 17% para 2020, del 42% para 2030 y del 83% para 2050. Para un análisis de este proyecto legislativo, vid. http://www.bna.com/emails/ehs/images/acco_webcast_banner.gif (consultado 14-9-2009).

vechando este papel de liderazgo que pretende ejercer ahora EEUU, la UE ha propuesto al gobierno norteamericano establecer una alianza bilateral estratégica, con objeto de crear un mercado trasatlántico de carbono. En la misma línea, ha sugerido también a otros países de la OCDE crear un gran mercado OCDE de carbono para 2015.

Finalmente, en un plano más operativo, la pretensión de la UE es que el acuerdo de Copenhague constituya la base para un marco internacional a largo plazo, que permita avanzar gradualmente y reforzar en los años venideros las contribuciones de los países desarrollados y de los que están en vías de desarrollo.

En este sentido, una revisión periódica de los progresos globales y la adecuación de los compromisos y las acciones deberían ser una parte integral del acuerdo, incluyendo una revisión general en 2016, a la luz de los resultados que arroje el Quinto Informe del IPCC.

IV. CONCLUSIÓN

El cambio climático, provocado por la emisión de gases de efecto invernadero, constituye una amenaza global que exige una respuesta mundial. El Protocolo de Kioto (1997), en vigor hasta 2012, representa el primer paso decisivo para combatir el calentamiento progresivo del planeta y sus consecuencias. Este marco internacional establece normas, mecanismos de mercado y fondos financieros, descargando principalmente en los países desarrollados la obligación de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

La UE ha liderado hasta el momento la acción mundial contra el cambio climático, señalando metas a conseguir a escala multilateral y dando ejemplo al asumir en su ámbito interno recortes voluntarios de emisiones, más allá de las obligaciones internacionales.

El eje central de la estrategia europea contra el cambio climático es el RECDE. Corregidas algunas imperfecciones de su primera fase experimental de aplicación, el sistema aspira a cumplir el compromiso asumido en el marco de Kioto, de reducir un 8% las emisiones de CO₂ en el período 2008-2012.

Otro de los empeños de la UE es fortalecer la cooperación con terceros países en desarrollo. En este aspecto del diálogo Norte-Sur, la UE encabeza también el impulso a nivel mundial, promoviendo la transferencia de tecnologías respetuosas del clima y procurando las dotaciones financieras que permitan reforzar las capacidades de adaptación de estos países.

La comunidad internacional afronta ahora el reto de consensuar un nuevo acuerdo mundial que sustituya el Protocolo de Kioto a partir de 2012. El nuevo marco se basará en los mecanismos creados por Kioto, si bien los objetivos de reducción de emisiones pretenden ser más ambiciosos para limitar el calentamiento global a 2°C.

Desde 2009, la UE no está sola impulsando compromisos globales, ya que la nueva Administración norteamericana del Presidente OBAMA apuesta también por la

lucha activa y multilateral contra el cambio climático. A ambos lados del Atlántico se comparte, además, el convencimiento de que la transición a una economía baja en carbono representa también un gran reto para las empresas, sobre todo en términos de innovación tecnológica, lo que, en la actual situación de recesión mundial, podría impulsar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo.

Este nuevo frente común, constituido por estos dos actores relevantes de la gobernanza climática internacional, puede convertirse en un factor movilizador que permita la firma del nuevo acuerdo mundial destinado a sentar las bases de un desarrollo económico más sostenible para las futuras generaciones.

RESUMEN: El cambio climático constituye una amenaza global que exige una respuesta global. Su impacto es perceptible en todas las partes del planeta, aunque afecta con más intensidad a los países pobres e insulares (subida del nivel del mar, fenómenos climáticos extremos, escasez de lluvias, falta de agua potable...). Desde finales de los años 90, la UE lidera la acción internacional contra el cambio climático, participando activamente en los instrumentos de gobernanza climática (Convenio Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático, Protocolo de Kioto...), promoviendo la acción multilateral y superando, incluso de forma anticipada, los compromisos internacionales. Este artículo analiza el papel de la UE en la diplomacia climática internacional y su activismo en pro de la asunción de acuerdos multilaterales. A continuación, el artículo se detiene en los instrumentos específicos de la política europea contra el cambio climático, valorando su coherencia con las obligaciones internacionales.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, cambio climático, efecto invernadero, Protocolo de Kioto, gobernanza climática, comercio emisiones.

ABSTRACT: Climate change is a global threat requiring a global response. Its effects are perceptible all over the planet, though it specially hits the poorest and insular countries (sea level rise, extreme climate phenomenon, shortage of rains, lack of drinkable water...). Since the late 90s, the EU has been playing a leading role in the global combat against climate change: it has actively participated in the instruments of climate governance (the United Nations Framework Convention against Climate Change, the Protocol of Kyoto...), as well as promoting the multilateral action and even overtaking in advance the international commitments. This article examines the EU's contribution to the global climate governance; it then focuses on the EU's own climate action policy and how it meets the international commitments.

KEY WORDS: European Union, climate change, greenhouse effect, Kyoto Protocol, climate governance, emissions trading.