

La lucha contra el cambio climático en la nueva Estrategia Europa 2020: la Unión Europea lidera la acción global

Asier García Lupiola

Profesor Agregado. E.U. de Estudios Empresariales de Bilbao.
Aulas de la Experiencia de Bizkaia. UPV-EHU

Resumen: El Consejo Europeo de diciembre de 2009, que constató la imposibilidad de lograr los objetivos previstos en la Estrategia de Lisboa, propuso concebir una nueva estrategia para 2020 que respondiera a los grandes retos que debe enfrentar la Unión Europea, entre los que destaca el cambio climático. La Estrategia Europa 2020, presentada por la Comisión en marzo de 2010 y aprobada por el Consejo Europeo en junio, asume la lucha contra el cambio climático como elemento fundamental de la actividad de la Unión para lograr el desarrollo sostenible. El objeto de análisis del presente trabajo parte de la política medioambiental europea y la estrategia europea de lucha contra el cambio climático como instrumentos que determinan el origen de la Estrategia Europa 2020; continúa con las propuestas más recientes presentadas por la Unión al objeto de internacionalizar sus planteamientos medioambientales y estructurar una alianza mundial capaz de consensuar un acuerdo post-Kyoto respecto a los elementos que configuran dicha Estrategia; para centrarse, finalmente, en su contenido específico y constatar que su desarrollo ofrece a la Unión un instrumento que le posibilitará mantener su liderazgo en la lucha contra el cambio climático.

Palabras clave: Unión Europea, Estrategia Europa 2020, política medioambiental, cambio climático, desarrollo sostenible, alianza mundial

Índice: 1. Introducción 2. La política europea de medio ambiente y la lucha contra el cambio climático 2.1. La normativa fundamental europea de medio ambiente 2.1.1. La configuración de una política medioambiental europea 2.1.2. Las Características principales de la política de medio ambiente 2.2. Los Programas sobre Medio Ambiente y sobre Cambio Climático 2.2.1. El Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente 2.2.2. El Programa Europeo sobre Cambio Climático 2.3. La política medioambiental y la política energética 2.3.1. De la energía al medio ambiente 2.3.2. La estrategia europea para una energía sostenible 3. La internacionalización de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático 3.1. La estrategia europea de lucha contra el cambio climático 3.1.1. Europa ante las consecuencias económicas del cambio climático 3.1.2. La concreción de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático 3.2. La alianza mundial contra el cambio climático 3.2.1. La necesidad de actuar a nivel mundial contra el cambio climático 3.2.2. La propuesta europea a favor de una alianza mundial 3.3. Las propuestas europeas para un acuerdo post-Kyoto: de Bali a Copenhague 3.3.1. El

Camino hacia Copenhague 3.3.2. El resultado de Copenhague 4. El fundamento de la Estrategia Europa 2020 en el ámbito de la lucha contra el cambio climático 4.1. La lucha contra el cambio climático en la estrategia económica europea para 2020 4.1.1. La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador 4.1.2. Una economía más eficaz, más verde y más competitiva 4.2. La necesaria acción mundial para hacer frente al cambio climático 4.2.1. La intensificación de los retos mundiales 4.2.2. La estrategia para revitalizar la acción mundial en la lucha contra el cambio climático 4.3. Las propuestas europeas para un acuerdo post-Kyoto: camino a Cancún 4.3.1. La aplicación del Acuerdo de Copenhague y la preparación de la Conferencia de Cancún 4.3.2. La Unión Europea debe fortalecer su liderazgo en la lucha contra el cambio climático 5. Conclusiones 6. Bibliografía.

1. Introducción

El Consejo Europeo, en su reunión de 10 y 11 de diciembre de 2009, hacía pública la necesidad de evaluar el impacto de la Estrategia de Lisboa y concebir una nueva estrategia para 2020 que respondiera a los importantes desafíos estructurales a los que se enfrenta la Unión Europea.

Según lo recogido en las conclusiones del citado Consejo, la incidencia económica y social de la actual crisis internacional hace necesario definir una nueva estrategia, ambiciosa y actualizada. Dicha estrategia debe hacer frente a tres tipos de retos: los derivados del envejecimiento de la población, de las crecientes desigualdades y del cambio climático. Para ello, las diferentes políticas europeas deben centrarse en reformas a largo plazo con dos objetivos fundamentales: mejorar la competitividad e incrementar el potencial de crecimiento sostenible de la Unión Europea.

Como cabe apreciar, la lucha contra el cambio climático, tendente a la consecución de un desarrollo sostenible, es un elemento fundamental de la Estrategia post-Lisboa y constituye un referente básico de la actividad de la Unión, tanto dentro como fuera del territorio europeo. Ahora bien, se trata de una materia sobre la que la Unión ya posee una extensa experiencia, no en vano sus propuestas, ante las evidencias del calentamiento global del planeta hechas públicas por la comunidad científica desde finales de los años ochenta, han tenido como objetivo tratar de limitar sus consecuencias sobre los seres humanos, el medio ambiente y la economía.

No obstante, al margen de que la configuración de la política de medio ambiente ha tenido lugar por medio de los diferentes Tratados modificativos (partiendo del Acta Única Europea) y se ha desarrollado a través de diferentes acciones y programas, lo cierto es que la Estrategia post-Lisboa en esta materia tiene su fundamento en la actividad que la Unión ha desarrollado en los últimos años con el fin de lograr el cambio a una economía más segura, sostenible y con un bajo nivel de emisiones de gases de efecto invernadero. La estrategia europea planificada hasta la fecha, y que es la base de la Estrategia post-Lisboa, ha supuesto que la Unión Europea lidere la lucha global contra el cambio climático mediante una alianza que agrupa tanto a países industrializados como en desarrollo.

Siguiendo esa línea argumental, el presente trabajo tiene por objetivo analizar la estrategia europea de lucha contra el cambio climático, en cuanto instrumento indispensable para hacer frente a dicho fenómeno, el cual constituye un reto fundamental al que debe enfrentarse la Unión para lograr el objetivo de crecimiento sostenible, establecido como tal en la Estrategia post-Lisboa por el Consejo Europeo.

Como se ha dicho, la Estrategia post-Lisboa tiene su origen en los instrumentos principales con los que la Unión Europea cuenta hoy día para tratar de lograr el objetivo del desarrollo sostenible y hacer frente al cambio climático como son, por un lado, la política común de medio ambiente actualizada con el Tratado de Lisboa y, por otro, la estrategia adoptada para luchar contra el cambio climático. De este modo, tanto la vigente política medioambiental europea como los programas europeos de medio ambiente y de adaptación al cambio climático serán objeto de análisis.

Al mismo tiempo, la internacionalización de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático por medio de una alianza mundial que agrupa a países industrializados

y en desarrollo, con el objetivo de consensuar un acuerdo que sustituya al Protocolo de Kyoto cuando éste expire, constituye el sustrato de la Estrategia post-Lisboa en esta materia. Por ello, la actividad internacional de la Unión y su participación en los foros en los que se abordan las consecuencias del calentamiento global y las vías para hacerles frente, constituyen a su vez objeto de análisis. Las propuestas europeas realizadas durante 2009 para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático celebrada en Copenhague son, tras su fracaso, las mismas que la Unión mantiene durante 2010 para la Conferencia de Cancún y el contenido evidente de la Estrategia post-Lisboa en lo que a la lucha contra el cambio climático se refiere. Así ha quedado manifestado en la estrategia europea para revitalizar la acción mundial en la lucha contra el cambio climático, cuyos objetivos específicos se han integrado en la estrategia económica europea para 2020, hecha pública en marzo de 2010. Esta última, denominada *Europa 2020*, es la concreción de lo que hemos denominado Estrategia post-Lisboa y será analizada, especialmente, en lo que a los objetivos de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático se refiere.

El presente análisis posibilitará comprobar si la Unión Europea está en disposición de seguir liderando la lucha contra el cambio climático, tanto en lo que se refiere a agrupar diferentes países en torno a sus propuestas, como especialmente en lo relativo a su capacidad de influencia en la toma de decisiones en los foros internacionales, comparando los resultados de los mismos con las propuestas europeas. Ello permitirá conocer qué aspectos concretos de la Estrategia Europa 2020 deberán ser reforzados en el ámbito de la lucha contra el cambio climático para facilitar en lo posible la consecución del objetivo de incrementar el potencial de crecimiento sostenible de la Unión Europea.

2. La política europea de medio ambiente y la lucha contra el cambio climático

2.1. La normativa fundamental europea de medio ambiente

2.1.1. La configuración de una política medioambiental europea

Los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas no regularon el establecimiento de una Política Común de Medio Ambiente. Sus orígenes se sitúan dos décadas después de la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) cuando, a comienzos de la década de los setenta, entre las exigencias de desarrollo económico se empezaron a utilizar conceptos como calidad de vida o respeto del entorno. Para entonces, el incipiente movimiento ecologista internacional había logrado llegar a una opinión pública que comenzaba a tomar en consideración el medio ambiente. Esto tuvo su reflejo en la agenda internacional, de modo que en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 se hacía pública la “Declaración de Estocolmo”, por la que se planteó la necesidad de preservar los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Tras la misma, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de las Comunidades Europeas emitían en la Cumbre de París de

octubre de 1972 una declaración política en la que se reconocía la necesidad de un crecimiento económico ligado a la mejora de la calidad de vida y a la protección del medio ambiente y sus recursos, fijando al mismo tiempo los principios básicos de lo que sería la política medioambiental de la Comunidad.

Si bien durante las décadas de los años setenta y ochenta se adoptaron los tres primeros Programas de Acción en el ámbito del medio ambiente, no fue hasta el Acta Única Europea (AUE) cuando la Comunidad dispuso de la normativa que iniciaba el desarrollo de la política medioambiental europea. El AUE, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de julio de 1987, introdujo en el ámbito comunitario la regulación de nuevas políticas, como el medio ambiente. De este modo, incorporó en la Tercera Parte del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), que regula las políticas comunitarias, el Título correspondiente al Medio Ambiente que estableció los objetivos de la Comunidad en esta materia y los principios para alcanzarlos.

Asimismo, el AUE especificó que “las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad”. Esta novedad respondía a la constatación de que las consideraciones ambientales incidían sobre determinadas políticas como agricultura, energía, industria, transportes o turismo, por lo que se veía necesario formular una estrategia global de protección medioambiental. Ello suponía que, junto a la política específica de medio ambiente, se integraban las preocupaciones del medio ambiente en las demás políticas comunitarias y, más concretamente, se ligaba la actuación en materia de medio ambiente con la solución de los problemas socioeconómicos.

El Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, amplió tanto los objetivos de la Unión en materia medioambiental como los principios en los que debía fundamentar su actuación en esta materia. El nuevo texto impulsó la línea marcada por el AUE en el sentido de integrar el objetivo medioambiental en todas las políticas europeas. Fruto de ello fue la propuesta de la Comisión de 1993 plasmada en el Libro Blanco sobre crecimiento y empleo¹.

Aunque no se trataba de un documento elaborado exclusivamente desde una perspectiva medioambiental, el texto de la Comisión contenía referencias importantes respecto al medio ambiente y su relación con el ámbito económico. En este sentido, se avanzaban las líneas de actuación para fomentar el empleo y la competitividad de las empresas, sin que estas últimas tuvieran que eludir la legislación ambiental en su normal actividad. Así, la Comisión insistía en que las actividades dirigidas a la protección del medio ambiente contienen grandes posibilidades de generación de empleo, apartándose de este modo “de las visiones defensoras de la existencia de una relación de carácter negativo entre empleo y medio ambiente” y siguiendo, en cambio, una “línea de integración de las visiones ecológicas y económicas, otrora antagónicas”². Al mismo tiempo, la Comisión sugirió considerar el respeto al medio ambiente como un elemento diferenciador y constitutivo de ventajas competitivas de las empresas, al objeto de explotar el entonces creciente mercado de “productos verdes”.

¹ Comisión Europea (1993), *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.

² Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (2002), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid, p. 299.

Las siguientes novedades fueron aportadas por el Tratado de Ámsterdam, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de mayo de 1999. Este texto reforzó la protección medioambiental como objetivo de la Unión, subrayando la importancia del logro del desarrollo sostenible como una de sus principales metas. Asimismo, democratizó esta política por cuanto que su procedimiento legislativo general pasaba a ser la codecisión, habilitando con ello un mayor grado de intervención del Parlamento Europeo en el ámbito normativo medioambiental.

El Tratado de Niza no estableció modificación alguna en la política europea de medio ambiente. De este modo, el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2010, ha introducido las últimas novedades hasta la fecha. Así, la normativa fundamental europea ha quedado compuesta por el TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que sustituye al TCE. La mayor virtud del Tratado de Lisboa consiste en que ha rescatado a la Unión del estancamiento en que se encontraba desde mediados de 2005 a raíz de los referendos sobre la Constitución Europea de Francia y Países Bajos en los que venció el “no”. Lo cierto es que el nuevo texto contiene la mayor parte de las novedades que aportaba la fallida Constitución, lo que se refleja nítidamente en el ámbito del medio ambiente. Las modificaciones aportadas por el Tratado de Lisboa han configurado la normativa básica que estructura la política medioambiental europea vigente en la actualidad, incorporando la lucha contra el cambio climático como objetivo específico de la misma.

2.1.2. Las características principales de la política de medio ambiente

Los textos jurídicos fundamentales de la Unión Europea –TUE y TFUE– recogen los principios legales de la Política de Medio Ambiente que orientan y limitan la actuación de las instituciones y que se regulan de manera más específica por medio de los programas de acción ambiental así como por las disposiciones que los desarrollan³.

El TUE establece como objetivo de la Unión Europea el desarrollo sostenible. Lo hace en su artículo 3 y en una doble perspectiva, tanto interior como exterior. En efecto, el número 3 de dicho precepto recoge, con respecto al mercado interior, que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa”, el cual se basará en tres elementos: un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado y “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. Mientras que, más adelante, el número 5 afirma que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores”, lo que supone contribuir, entre otras metas, al “desarrollo sostenible del planeta”.

El establecimiento del desarrollo sostenible como objetivo de la Unión, superando el ámbito de la política de medio ambiente, conlleva una evidente influencia de esta sobre las demás políticas de la Unión. A este respecto, el TFUE recoge expresamente que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible” (art. 11 TFUE). Ello requiere un equilibrio proporcionado entre prosperidad

³ En este apartado, nos atenemos a las “Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 115 de 9 de mayo de 2008.

económica, justicia social y un medio ambiente saludable, que hay que perseguir de manera simultánea: “Las políticas que favorecen el medio ambiente pueden resultar positivas para la innovación y la competitividad. Éstas, a su vez, estimulan el crecimiento económico, que es esencial para el cumplimiento de los objetivos sociales”⁴.

Aunque usualmente se habla de *política europea de medio ambiente*, lo cierto es que no nos encontramos ante una política común derivada de una competencia exclusiva de la Unión. Esta materia constituye una competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros (art. 4.2. TFUE), lo que no obsta para reconocer que existe un elevado nivel de coordinación entre todos ellos, facilitado por la normativa recogida en el Título XX del TFUE, compuesta por los artículos 191 a 193.

El primero de esos tres preceptos establece en su número 1 los objetivos concretos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
- la protección de la salud de las personas;
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático.

La necesidad específica de luchar contra el cambio climático con medidas internacionales es una adición realizada por el Tratado de Lisboa –que ni siquiera se recogía en la Constitución Europea–, reflejo de la relevancia que para la Unión ha adquirido dicha cuestión.

Según el número 2, la Unión debe lograr un nivel de protección medioambiental elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones del territorio de la Unión. Como se ve, esta política trata de garantizar el derecho de todos los ciudadanos de la Unión a disfrutar del mismo nivel de protección medioambiental así como el derecho de las empresas a operar en las mismas condiciones de competencia, pero de modo flexible, pues deben respetarse las distintas circunstancias de cada país tanto como sea posible.

El mismo párrafo enumera los cuatro principios en los que se basa la política de medio ambiente: cautela, acción preventiva, corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma y el de “quien contamina paga”. La Comisión, en el texto de 2006 ya citado, identifica el significado de cada uno de ellos:

- El principio de cautela significa que en caso de que haya indicios claros de que existe un problema medioambiental incipiente, se tomen medidas cautelares incluso cuando no se posee confirmación científica completa.
- El principio de acción preventiva responde a la concepción de que la mejor política de protección del medio ambiente consiste en intentar evitar cualquier forma de contaminación o deterioro del mismo, en lugar de reparar los efectos de una acción perjudicial después de que ésta haya tenido lugar y cuando los daños son inevitables.

⁴ Comisión Europea (2006a), *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo, p. 3.

- El principio de corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma de su producción supone aplicar de manera inmediata la solución correspondiente, al objeto de neutralizar al máximo los efectos de los ataques y evitar una posible progresión incontrolable de los mismos. Este principio sirve también de fundamento para la gestión de los desechos contaminantes en el lugar de su producción, restringiendo sus desplazamientos y evitando así las peligrosas consecuencias de posibles accidentes.
- El principio de “quien contamina paga” establece una orientación fundamental en el desarrollo de la regulación del medio ambiente. Ello se debe a que, para aplicar dicho principio, es necesario:
 - determinar las actuaciones degradantes del medio ambiente susceptibles de constituir hechos que den lugar a responsabilidad,
 - articular una reglamentación que identifique las infracciones que dan lugar a perjuicios que haya que reparar; y que individualice a las personas a quienes sea imputable la infracción.

Además de respetar los principios expuestos, la Unión tendrá en cuenta en la elaboración de la política medioambiental (número 3 del art. 191 TFUE):

- los datos científicos y técnicos disponibles;
- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión;
- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción;
- el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto, y
- el desarrollo equilibrado de sus regiones.

Las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos de la política de medio ambiente serán adoptadas “con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones” (art. 192.1 TFUE). Es decir, la codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo prima a la hora de desarrollar normativamente la política medioambiental europea⁵. Asimismo, con arreglo al mismo procedimiento, ambas instituciones adoptarán los programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse (art. 192.3 TFUE).

El tercero y último de los artículos que componen el Título dedicado a la política medioambiental (art. 193 TFUE), posibilita que cada Estado miembro adopte medidas de mayor protección que las recogidas en la normativa europea, siempre que sean compatibles con las mismas. Puesto que el medio ambiente constituye una competencia que la Unión comparte con los Estados miembros, esta situación supone la aplicación del principio de subsidiariedad, en cuanto que la Unión establece unos niveles mínimos de protección medioambiental que

⁵ Existen unas pocas excepciones a dicha regla general, de modo que determinados ámbitos serán objeto de decisión exclusiva del Consejo (art. 192.2 TFUE): las disposiciones esencialmente de carácter fiscal; las medidas que afecten a la ordenación territorial, a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos, o a la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos; y las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. No obstante, el Consejo podrá disponer que el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable a dichos ámbitos inicialmente exceptuados.

se imponen a los países miembros, los cuales pueden, en el ejercicio de sus propias competencias, superarlos, pero en ningún caso reducirlos.

2.2. Los Programas sobre Medio Ambiente y sobre Cambio Climático

2.2.1. El Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente

Como se ha mencionado, los Tratados Constitutivos no contenían una regulación medioambiental común para los Estados miembros, lo que provocó que la existencia de diferentes legislaciones nacionales alterara las reglas de la libre competencia. Ante esta situación, los dos primeros Programas de Acción sobre Medio Ambiente (1973-1976 y 1976-1983) se establecieron con el fin de aproximar las legislaciones estatales en materias tales como la contaminación, el ruido y los residuos, fijando así unos estándares comunitarios iniciales de calidad ambiental. Estos programas definieron los principios que iniciarían la vertebración de la política medioambiental europea, a saber, prevención y toma de medidas para evitar los daños, evaluación del impacto ambiental, mejora de los conocimientos científicos y técnicos, principio de “quien contamina paga” y fomento de una opinión pública de protección medioambiental.

A pesar de constituir un primer paso esperanzador, los dos primeros programas tuvieron que enfrentarse a un contexto adverso marcado por la crisis del petróleo y la consiguiente recesión económica. Además, debe subrayarse que adolecían de la falta de concreción de los medios o instrumentos operativos para cumplir las metas previstas. No obstante, debe reconocerse que “pusieron los pilares para la defensa de los intereses ambientales en la Comunidad y fijaron como gran objetivo la utilización racional de los recursos naturales compatible con el desarrollo económico”⁶.

Los siguientes Programas de Acción introdujeron importantes cambios cualitativos. Así, el Tercer Programa (1983-1987) identificó un objetivo general de protección del medio ambiente para el conjunto de las políticas comunitarias. Se producía un evidente avance con respecto a la situación inicial, puesto que el problema central en esta materia “dejó de ser la existencia de divergencias normativas entre los Estados miembros que pudieran afectar al buen funcionamiento del mercado común. La preocupación por la calidad del medio ambiente se insertaba así en el mismo concepto de la economía”⁷. Estas consideraciones estuvieron presentes en las negociaciones que dieron lugar al Acta Única Europea y fundamentan el avance que este texto traería en la materia que nos ocupa y al que ya nos hemos referido en el anterior epígrafe.

El Cuarto Programa (1987-1992) continuó con la integración en otras políticas comunitarias de los aspectos medioambientales e inició la creación de los instrumentos adecuados para el desarrollo estable de la política ambiental. De este modo, entre los elementos organizativos debe destacarse la creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente en 1990 (puesta en

⁶ Cuenca García, E. (2007), *Economía de la Unión Europea*, Pearson-Prentice Hall, Madrid, p. 419.

⁷ *Ibidem*, p. 421.

marcha cuatro años más tarde) y entre los elementos financieros la creación en 1992 de LIFE, instrumento financiero específico para la protección del medio ambiente.

El Quinto Programa (1992-2002) tuvo como fundamento directo la Declaración del Consejo Europeo de Dublín de 1990, en la que se recogía el desarrollo sostenible como objetivo de la Comunidad Europea que quedaría establecido posteriormente con la reforma operada por el TUE. Dicha Declaración definía el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. El objetivo general de este programa consistió en orientar progresivamente el modelo de crecimiento europeo hacia el desarrollo sostenible mediante el cambio de las pautas de producción y consumo. Se trataba de crear el marco adecuado para un nuevo planteamiento del medio ambiente y de la actividad y desarrollo económico y social. Así, se pretendía la instauración en la Unión de una política medioambiental horizontal, es decir, “una política capaz de extender su contenido hacia todas las acciones de la Unión y de sus Estados miembros, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, consecuencias graves sobre los ecosistemas y la calidad de vida de los ciudadanos”⁸.

A comienzos de 2001 la Comisión dio a conocer su propuesta para el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente, en el que recogía la evaluación global del Quinto Programa de Acción⁹. La Comisión consideró necesario la adopción de una serie de medidas globales para evitar que el medio ambiente europeo siguiera deteriorándose, medidas que constituirían la estrategia de la Unión a favor del desarrollo sostenible a lo largo de la primera mitad del siglo XXI¹⁰. En opinión de la Comisión, la política europea de medio ambiente debía aplicar una estrategia innovadora y al mismo tiempo buscar nuevas formas de trabajar conjuntamente con una sociedad cada vez más preocupada por cuestiones como el cambio climático, la disminución de la biodiversidad, la degradación de suelos, el creciente volumen de residuos y el ruido, muestras claras de deterioro medioambiental evitable e incompatible con el desarrollo sostenible.

Siguiendo las pautas marcadas por la Comisión, en julio de 2002, el Parlamento y el Consejo aprobaron el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente para el período 2002-2012¹¹. El Programa desarrolla la normativa fundamental recogida en los Tratados en lo que respecta a la Política de Medio Ambiente de la Unión, estableciendo los objetivos, las prioridades y los principales ejes estratégicos vigentes en la actualidad. Para ello, determina cuatro ámbitos de acción:

⁸ Nieto Solís, J. A. (2005), *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Pirámide, Madrid, p. 218.

⁹ Comisión Europea (2001), *Comunicación al Consejo al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”*, COM (2001) 31 final.

¹⁰ En todo caso, la Comisión no era absolutamente negativa, pues constataba el hecho de haber conseguido avances en la protección medioambiental como la mejora del tratamiento de aguas residuales, una notable reducción de emisiones industriales de sustancias tóxicas y la disminución de la acidificación de bosques y ríos.

¹¹ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002, DOCE L 242/1, de 10 de septiembre de 2002.

- Cambio climático: es considerado el principal reto para los próximos diez años. La meta que se determina a corto plazo es alcanzar los objetivos del Protocolo de Kyoto, es decir, reducir en un 8% las emisiones de gases de efecto invernadero para el período 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990. A más largo plazo, para 2020, sería necesario reducir dichas emisiones entre el 20 y el 40% mediante un acuerdo internacional eficaz.
- Naturaleza y biodiversidad: el objetivo consiste en proteger y restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales, poniendo fin al empobrecimiento de la biodiversidad en la Unión Europea y en el mundo.
- Medio ambiente, salud y calidad de vida: el objetivo consiste en alcanzar una calidad del medio ambiente que contribuya a garantizar la salud pública, de modo que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana, para lo que se fomenta también un desarrollo humano sostenible.
- Gestión de los recursos naturales y de los residuos: el objetivo en esta materia es velar por que el consumo de los recursos renovables y no renovables no supere el umbral de lo soportable por el medio ambiente, especificándose en lo que respecta a los residuos una reducción del 20% para el año 2010 y del 50% para 2050.

Con el fin de hacer frente a los retos que se plantean en la actualidad en materia de medio ambiente, el Sexto Programa establece la necesidad de superar el enfoque estrictamente legislativo y sustituirlo por otro estratégico. Este enfoque debe utilizar instrumentos y medidas diferentes para influir en las decisiones adoptadas por las empresas, consumidores, políticos y ciudadanos. El Programa, manteniendo lo recogido en la Comunicación de la Comisión, propone cinco ejes prioritarios de acción estratégica (para cada uno de los cuales se proponen acciones específicas):

- mejorar la aplicación de la legislación en vigor,
- integrar el medio ambiente en otras políticas,
- colaborar con el mercado,
- implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos
- y tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio.

Cumpliendo con lo establecido en la Decisión, en abril de 2007 la Comisión emitió el correspondiente informe sobre la revisión del Sexto Programa de Medio Ambiente¹². En él, evaluó positivamente los progresos conseguidos hasta ese momento en los cuatro ámbitos prioritarios, pero, al mismo tiempo, señalaba que sería todavía necesario llevar a cabo considerables esfuerzos para conseguir un desarrollo ambientalmente sostenible. La Comisión propuso una serie de mejoras estratégicas de la política de medio ambiente, entre las que destacan mejorar la cooperación internacional por medio de la promoción del

¹² Comisión Europea (2007a), *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de abril de 2007, relativa a la revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente*, COM (2007) 225 final.

desarrollo sostenible en el mundo entero, mejorar la forma de legislar en el ámbito del medio ambiente y promover la integración de las consideraciones ambientales en las demás políticas.

La progresiva configuración de la política medioambiental europea y su desarrollo por medio de los diferentes programas ha dado lugar a una de las características que definen a la Unión Europea, de tal modo que, al margen de que se constaten dudas en torno a la práctica de dicha política, lo cierto es que “verde” se ha convertido para la ciudadanía en un atributo, en una marca, que otorga un alto nivel de legitimidad a la Unión y de identificación con la misma¹³. Precisamente, el informe de la revisión del Sexto Programa de Medio Ambiente coincidió en el tiempo con el Eurobarómetro que constató el punto álgido de confianza de la ciudadanía con respecto a la Unión en esta materia. En efecto, en 2007 el 73% de los ciudadanos europeos mostraban una clara preferencia por una actuación conjunta de la Unión Europea con los Estados miembros a la hora de proteger el medio ambiente frente a una actuación individual de los segundos¹⁴.

2.2.2. *El Programa Europeo sobre Cambio Climático*

Un año antes de lanzar su propuesta para el sexto Programa de Acción, a comienzos del año 2000, la Comisión propuso poner en marcha una estructura destinada a identificar y preparar la ejecución de las medidas de lucha contra el cambio climático¹⁵. Se trataba del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) cuyo objetivo consiste en permitir a todas las partes interesadas participar en los trabajos preparatorios de las políticas y medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El Primer PECC se puso en marcha en junio de 2000.

La estructura del programa está coordinada por un Comité directivo, formado por representantes de todos los servicios de la Comisión que participan en el PECC, que se encarga de la gestión y coordinación global del Programa. El Comité creó grupos de trabajo sobre problemas específicos vinculados al cambio climático¹⁶. Los grupos de trabajo creados en el marco del PECC reúnen a las partes interesadas competentes en algunos sectores económicos, en particular, representantes de la Comisión y los Estados miembros, pero también de industrias y organizaciones no gubernamentales. Sobre la base de los informes presentados cada año por el PECC, la Comisión elabora propuestas concretas que contienen instrumentos

¹³ Lenschow, A. y Sprungk, C. (2010), “The Myth of a Green Europe”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, nº 1, p. 133.

¹⁴ El estallido de la crisis en 2008 perjudicó la confianza general de los ciudadanos en la Unión Europea, que tendían a preferir actuaciones exclusivas de sus Estados en numerosas materias; sin embargo, en lo que se refiere a la protección medioambiental todavía el 67% apostaba por la participación de la Unión. Vid. Eurobarometer 68 (Autum 2007) y Eurobarometer 70 (Autum 2008), http://ec.europa.eu/public_opinion

¹⁵ Comisión Europea (2000), *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.

¹⁶ Los primeros grupos de trabajo creados (primera fase del Primer PECC) se centran en el transporte, la industria, el suministro de energía, el consumo de energía y los mecanismos de flexibilidad. Otros grupos (segunda fase del PECC) se refieren a los desechos, la agricultura o la investigación.

tales como reglamentos técnicos, medidas fiscales, acuerdos voluntarios o instrumentos de flexibilidad.

Las autoridades de la Unión han constatado que la aplicación del conjunto de medidas adoptadas en el seno del PECC, las acciones que a nivel interno han ido adoptando los Estados miembros y la reestructuración de la industria europea –particularmente, en los nuevos países miembros provenientes del Este del continente– han supuesto un positivo impacto combinado en la lucha contra el cambio climático, por cuanto que las emisiones de gases de efecto invernadero se han reducido¹⁷.

Ahora bien, los datos hechos públicos en 2006 presentaban una diferente situación para los anteriores quince Estados miembros (UE-15) y para el conjunto completo de la Unión (en 2006, todavía UE-25). Así, mientras que para el año 2003 la UE-25 había reducido en conjunto sus niveles de emisiones en un 8% con respecto a 1990 y se esperaba que la reducción alcanzase el 9,3% para 2010 en caso de adoptar y aplicar medidas adicionales, la UE-15 sólo había logrado reducir sus emisiones para 2003 en el 1,7% con respecto a 2003, si bien se entendía que con la aplicación de las medidas entonces ya adoptadas alcanzarían una reducción del 6,8% para 2010, que podría llegar también al 9,3% en caso de adoptar y aplicar medidas adicionales.

En febrero de 2005 la Comisión elaboró una Comunicación en la que expresaba sus consideraciones sobre la base de un análisis de los efectos del cambio climático y de los costes y beneficios de una acción en este ámbito¹⁸. En la misma anunciaba la puesta en marcha del Segundo Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC II). Este documento estableció las bases de la estrategia de la Unión Europea sobre lucha contra el cambio climático. En él, la Comisión expresaba la necesidad de que la estrategia de lucha contra el cambio climático se desarrollase en cuatro ámbitos distintos:

- La ampliación de la lucha contra el cambio climático a todos los países contaminantes (con responsabilidades comunes pero diferenciadas) y sectores implicados (modos de transporte en general, deforestación, etc.).
- La potenciación de la innovación, que incluye la aplicación y el despliegue de las tecnologías existentes, y el desarrollo de nuevas tecnologías.
- La utilización y el refuerzo de los instrumentos basados en el mercado (como el comercio de derechos de emisión introducido por la Unión).
- La realización de esfuerzos de adaptación al cambio climático, a los niveles preventivos y curativos en función de las regiones y de los sectores económicos más afectados.

La concreción de estos elementos debe realizarse mediante otras tantas acciones:

- Garantizar la aplicación inmediata y efectiva de las políticas acordadas con el fin de alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% con respecto al nivel de 1990, fijado en el Protocolo de Kyoto.

¹⁷ Comisión Europea (2006b), *The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change*, OPO-CE, Bruselas-Luxemburgo, p. 7.

¹⁸ Comisión Europea (2005), *Comunicación de 9 de febrero de 2005, "Ganar la batalla contra el cambio climático mundial"*, COM (2005) 35.

- Fomentar la sensibilización de los ciudadanos para permitir una modificación de su comportamiento, en particular mediante el lanzamiento de una campaña de sensibilización de alcance comunitario.
- Intensificar y orientar mejor la investigación, por una parte, para mejorar los conocimientos sobre el cambio climático y sus repercusiones a escala mundial y local; y, por otra, para desarrollar estrategias que mitiguen el cambio climático y presenten una buena relación coste-eficacia (en particular, en los ámbitos de la energía, los transportes, la agricultura y la industria), así como estrategias de adaptación al cambio climático.
- Fortalecer la cooperación con terceros países, por una parte, a nivel científico y de transferencia de tecnologías respetuosas con el clima; y, por otra parte, y de manera específica con los países en desarrollo, mediante la elaboración de políticas de desarrollo respetuosas con el clima y el refuerzo de las capacidades de adaptación de los países más vulnerables.

Adelantándose a lo que recogería el Informe Stern, la Comisión expuso en su Comunicación una idea general, pero clara, de los costes y beneficios de luchar contra el cambio climático mediante la reducción de los gases de efecto invernadero que permitiera limitar el aumento de las temperaturas del planeta a 2°C con respecto al nivel preindustrial. Así, los beneficios derivan principalmente de la prevención de los daños resultantes del cambio climático, tales como el aumento del nivel del mar y las inundaciones, la reducción de los recursos de agua potable, los riesgos para la salud, la modificación de los ecosistemas, los perjuicios para las economías basadas en la agricultura o el turismo, la multiplicación de los riesgos de incendio y fenómenos climáticos extremos (tempestades, olas de calor) con el consiguiente aumento de los costes y gastos en materia de seguro, etc. Sin embargo, resulta difícil evaluar de forma precisa el importe de los beneficios de tal acción.

También resulta difícil evaluar los costes de la acción, costes que se deberían, principalmente, a la reestructuración de los sistemas de transporte y de producción, así como a la utilización de la energía. Por otra parte, estos costes aumentarían significativamente en caso de inacción por parte de los otros grandes países productores de gases de efecto invernadero. Según la Comisión, una política de lucha contra el cambio climático menos ambiciosa no es una buena alternativa, ya que no permitiría lograr los objetivos fijados e implicaría costes suplementarios debidos al propio cambio climático.

En octubre de 2005 se puso en marcha el PECC II, con nuevas medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, en sinergia con la estrategia de Lisboa para impulsar el crecimiento sostenible. Al margen de los grupos de trabajo ya creados en el primer programa, se establecieron otros en materia de emisiones de vehículos ligeros y aviación, así como fijación y almacenamiento del carbono.

En el marco del PECC se han adoptado por parte de la Unión Europea numerosas normas y medidas para reducir las emisiones. Posiblemente, la acción más importante llevada a cabo en este ámbito sea el Régimen Europeo de Derechos de Emisión (RECDE), “primer y más importante sistema internacional de límites máximos de derechos de emisión” que “se ha transformado en el eje principal y en la seña de identidad de la estrategia europea contra

el cambio climático”¹⁹. El RECDE se aplicó de manera experimental en el período 2005-2007 al objeto de desarrollar la infraestructura necesaria para aplicarlo de manera eficaz en el período 2008-2012, es decir, en el período de cumplimiento obligatorio del Protocolo de Kyoto. Vistos los resultados de la fase experimental, la Comisión estableció una reducción más estricta del volumen de emisiones (el 6% con respecto a los niveles de 2006), con el fin de cumplir las correspondientes obligaciones internacionales. Lo cierto es que los datos mejoraban las previsiones realizadas por la Comisión en 2006, pues según lo publicado por el Eurostat en 2010, la UE-27 había reducido sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2008 en el 11,2 % con respecto a los datos de 1990²⁰.

2.3. La política medioambiental y la política energética

2.3.1. De la energía al medio ambiente

Como ya se ha mencionado, la normativa comunitaria establece que las exigencias de la protección medioambiental deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas de la Unión, particularmente con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (art. 11 TFUE). Ello es especialmente apreciable actualmente en lo que se refiere a la política energética europea, a la que nos referiremos brevemente.

Lo cierto es que hasta el Tratado de Lisboa no ha existido una política energética común en el sentido convencional, de modo que no era regulada como tal en los Tratados, sino que únicamente se determinaba que para el logro de los objetivos de la Unión se adoptarán “medidas en el ámbito energético” (letra u del anterior art. 3.1 TCE). No obstante, los mecanismos de cooperación desarrollados en esta materia habían posibilitado que de facto existiese una política común, lograda “a través de la suma de políticas nacionales y un diálogo político y de cooperación internacional”²¹.

La política energética de la Unión ha pasado por diferentes etapas hasta llegar a la situación actual en la que existe una relación directa entre la misma y la protección medioambiental. Los primeros pasos en la estructuración de una cooperación energética entre los Estados miembros tuvieron lugar tras la entrada en vigor de los Tratados de Roma, con las primeras propuestas para una unidad de mercado en este ámbito. No obstante, no fue hasta el padecimiento de las consecuencias de la crisis del petróleo de 1973 cuando se optó por potenciar una política común.

En efecto, la gravedad de la situación se reflejó en la vulnerabilidad de Europa por su dependencia energética del exterior y la falta de solidaridad entre los países miembros, lo que requería fortalecer la cooperación. Tras la segunda crisis de 1979, se puso en marcha un plan para lograr un uso racional de la energía, al objeto de mantener el suministro energético y

¹⁹ Pérez de las Heras, B. (2009), “La Unión Europea como actor de gobernanza climática”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16, p. 130.

²⁰ EUROSTAT (2010), *The EU in the World. A statistical portrait*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, p. 22.

²¹ Cuenca García, E., *op. cit.*, p. 368.

hacerlo con un coste relativamente barato, condiciones indispensables para el sostenimiento del modelo económico-social europeo. Desde finales de la década de los años 80, se trabajó en la consecución de un mercado interior de la energía, potenciando la libre circulación.

A partir de 1999 se adoptó un enfoque equilibrado de la política energética europea en la que se tomaba en consideración, junto a la competitividad y a la seguridad, el medio ambiente. A principios de 2007 la Unión presentó la estrategia para desarrollar una política energética con dos objetivos que la vinculan directamente con la política medioambiental y la materia que nos ocupa: por un lado, el compromiso decidido a favor de una economía de bajo consumo, de energía más segura, más competitiva y más sostenible; por otro, la pretensión de que dicha política sirva para abordar la cuestión del cambio climático.

Dicho enfoque se vio fortalecido por el Tratado de Lisboa, que introduce como novedad la regulación independiente de esta materia en el Título XXI del TFUE, es decir, contigua a la normativa medioambiental. Su único precepto (art. 194.1 TFUE) refleja el nexo entre ambas políticas, pues establece los objetivos de la política energética de la Unión “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente”. Además de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, la seguridad de abastecimiento y fomentar la interconexión de las redes energéticas, el Tratado recoge como objetivo de la política europea de energía “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”.

2.3.2. *La estrategia europea para una energía sostenible*

Los fundamentos de la citada nueva política energética europea se recogen en el Libro Verde sobre la energía de 2006²². En él, la Comisión constata que los ciudadanos europeos se ven afectados por la subida de los precios, las amenazas a la seguridad del suministro energético y los cambios en el clima del continente. Ante estas cuestiones problemáticas la Comisión no duda en considerar la energía sostenible, competitiva y segura como uno de los pilares básicos de la vida cotidiana.

El Libro Verde identifica seis sectores prioritarios en los que debe intervenir al objeto de hacer frente a los retos de la Unión en materia de energía:

- plena implantación de los mercados interiores de la electricidad y el gas;
- solidaridad entre los Estados miembros para garantizar el suministro;
- una combinación energética más sostenible, eficiente y variada;
- enfoque integrado de lucha contra el cambio climático;
- fomento de la innovación en el ámbito energético;
- una política energética exterior coherente.

La presencia de la protección del medio ambiente, como objetivo de la política medioambiental que debe integrarse en las demás políticas de la Unión, se aprecia especialmente en

²² Comisión Europea (2006c), *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.

su relación con la política energética, quedando patente en los sectores tercero, cuarto y quinto citados.

En lo que se refiere a la búsqueda de una combinación energética más sostenible, eficiente y variada, la Comisión se muestra partidaria de analizar todas las ventajas y desventajas de las distintas fuentes de energía, desde las renovables autóctonas, como la energía eólica, biomasa, biocarburantes, minicentrales hidroeléctricas y la eficiencia energética, hasta el carbón y la energía nuclear. Con respecto a estas dos últimas, teniendo en cuenta que cada una constituye un tercio de la producción de electricidad de la Unión, se opta por no descartar su mantenimiento, pero con importantes matices. En el caso del carbón, debido al cambio climático, su producción sólo es sostenible si va acompañada de tecnologías de captación del carbono. En cuanto a la energía nuclear, se subraya la necesidad de prestar especial atención a los residuos y a la seguridad, al tiempo que se destaca que constituye actualmente la mayor fuente de energía prácticamente libre de emisiones de carbono en Europa.

La Comisión considera apropiado fijar un objetivo estratégico global que permita conseguir un equilibrio entre los objetivos de uso sostenible de la energía, competitividad y seguridad de los suministros. Para ello, propone que un nivel mínimo de la combinación energética global de la Unión se obtenga mediante fuentes de energía seguras y con bajas emisiones de carbono.

La lucha contra el cambio climático está presente de modo relevante. El Libro Verde lo recoge como un reto de tal envergadura que exige una acción inmediata por parte de Europa, especialmente en los ámbitos de la eficiencia energética y las fuentes de energía renovable. En él, se determinan los principios a seguir en la adopción de medidas en esos dos ámbitos, con el fin de favorecer la producción de una energía más respetuosa con el clima:

- En primer lugar, una política eficaz para lograr la eficiencia energética significa realizar inversiones rentables destinadas a reducir el derroche de energía, generar una mejor calidad de vida y un ahorro económico, y favorecer una política de precios que conduzcan a un uso más responsable, económico y racional de la energía.
- En segundo lugar, aumentar el uso de fuentes de energía renovable, estimulando el aumento de competitividad de las mismas y logrando un compromiso a largo plazo para desarrollar e instalar este tipo de energía.
- Por último, estimular la captura de carbono y su almacenamiento geológico, que en la actualidad se puede utilizar económicamente para la recuperación mejorada de petróleo o gas.

El fomento de la innovación en materia de energía se centra en reforzar y aumentar la investigación con respecto a tecnologías de alta eficiencia energética y baja emisión de carbono, buscando al mismo tiempo la apertura de oportunidades comerciales. El Libro Verde recoge la apuesta de la Comisión por un plan estratégico de tecnología energética que refuerce las actividades de investigación sobre energías renovables y respetuosas con el medio ambiente, al objeto de convertir en una realidad industrial el carbón limpio y la captura y secuestro del carbono y desarrollar unos biocarburantes económicamente viables para el transporte así como nuevos vectores de energía como el hidrógeno o las pilas de combustible.

Las conclusiones del Libro Verde clarifican la importancia de la política energética para alcanzar el objetivo principal de la política de medio ambiente, como es la protección

medioambiental, la cual determina el modo de reforzar el crecimiento económico ya que, no en vano, uno de los objetivos fundamentales de la Unión es el desarrollo sostenible. Así, el texto elaborado por la Comisión concluye que la política energética europea debiera fijarse tres grandes objetivos: sostenibilidad, competitividad y seguridad de abastecimiento.

El primero de dichos objetivos se encuentra directamente relacionado con el objetivo de protección medioambiental pues supone:

- desarrollar fuentes renovables de energía competitivas y otras fuentes y vectores energéticos de baja emisión de carbono, particularmente combustibles alternativos para el transporte;
- contener la demanda de energía en Europa;
- liderar los esfuerzos mundiales por detener el cambio climático y mejorar la calidad de la atmósfera.

3. La internacionalización de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático

3.1. La estrategia europea de lucha contra el cambio climático

3.1.1. Europa ante las consecuencias económicas del cambio climático

Dos años después de la Comunicación por la que estableció las bases de la estrategia de la Unión Europea de lucha contra el cambio climático –además de anunciar la puesta en marcha del PECC II–, la Comisión concretó dicha estrategia en enero de 2007, al establecer acciones determinadas para limitar los efectos del cambio climático y reducir la posibilidad de graves perturbaciones irreversibles a nivel planetario²³. El documento se hace eco de las investigaciones efectuadas, como el informe Stern y el Cuarto Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), que indican unos costes de gran magnitud desde el punto de vista económico y social en caso de insuficiente acción para luchar contra el cambio climático.

El Informe Stern –documento encargado por el Gobierno británico en el seno del G8 a quien fuera economista jefe del Banco Mundial, Nicholas Stern, sobre el impacto económico del cambio climático– establece que la no adopción de medidas para contener la emisión de los gases de efecto invernadero, puede suponer al mundo un coste mayor que la Primera o la Segunda Guerra Mundial, o generar una crisis equivalente a la Gran Depresión de los años treinta. Según el informe, los costes de derivados de la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático con carácter inmediato son menores a los que se producirán si se retrasan las decisiones, ya que en el futuro mitigar los efectos del calentamiento global y la adaptación al mismo resultarán más costosas. Concretamente, el informe estima que quedarse de brazos cruzados ante el cambio climático podría suponer una pérdida del 20%

²³ Comisión Europea (2007b), *Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Limitar el calentamiento mundial a 2 °C - Medidas necesarias hasta 2020 y después”*, COM (2007) 2 final.

del PIB mundial, mientras que mitigar el calentamiento global únicamente requiere un 1% del PIB internacional²⁴.

Las consecuencias del cambio climático varían de un país a otro e incluso dentro de un mismo país. Entre esas consecuencias figuran, por ejemplo, unas mayores temperaturas, un aumento de los niveles del mar, un aumento de la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, pérdida de biodiversidad, reducciones de las superficies de los glaciares, un aumento de la probabilidad de enfermedades infecciosas y un incremento de las migraciones. Este limitado aumento de la temperatura afectará negativamente tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados de latitudes más bajas. Estos países experimentarán tormentas y huracanes con mayor frecuencia e intensidad, verán modificados sus patrones de precipitaciones y experimentarán olas de calor cada vez más frecuentes, con el aumento de muertes derivadas de las mismas. Además, estos países experimentarán daños en las actividades dependientes del clima, como el turismo y la agricultura.

Por su parte, el Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, publicado en febrero de 2007, detalla los efectos del cambio climático. En dicho informe se realizan diferentes pronósticos a partir de una serie de escenarios escogidos por el IPCC para ilustrar los posibles resultados dadas distintas posibilidades de crecimiento económico, desarrollo, grados de convergencia, tendencias demográficas y trayectorias tecnológicas.

De acuerdo con esos escenarios, a medida que aumentan las concentraciones de gases de efecto invernadero empeoran las consecuencias del aumento de las temperaturas, pudiendo llegar para el final del siglo XXI a una subida de entre 0,3°C, en el mejor escenario posible, y 6,4°C, en el peor de los casos²⁵. Al objeto de reducir las consecuencias más negativas del cambio climático el IPCC propone limitar el aumento de la temperatura durante el presente siglo a 2°C. Para lograrlo considera necesario reducir la emisión de gases de efecto invernadero en el 50% hasta 2050 con respecto al año de referencia de 1990 y, en concreto, los países desarrollados deberían reducir sus emisiones en el 80%.

La Unión Europea también padecerá acontecimientos relacionados con el cambio climático si siguen acumulándose las emisiones de gases de efecto invernadero²⁶. Europa tiene una gran variedad de climas, desde el Báltico hasta el Mediterráneo y desde el Atlántico al Mar Negro y cada uno de ellos se verá afectado de forma diversa por el cambio climático. Así, en el Mediterráneo aumentarán el estrés hídrico, las olas de calor y los incendios forestales. España, Portugal e Italia serán probablemente los países más afectados, lo que podría originar un desplazamiento generalizado hacia el norte del turismo veraniego, la agricultura y los ecosistemas.

Europa septentrional podría experimentar un aumento de los rendimientos agrícolas (suponiendo que exista adaptación) y una caída en el consumo de energía para calefacción durante el invierno. Pero la mayor temperatura durante el verano hará subir la demanda de

²⁴ Stern, N. (2007), *El Informe Stern. La verdad del cambio climático*, Paidós, Barcelona, p. 143 y ss.

²⁵ IPCC-Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, Grupo de Trabajo I (2007), "Cambio climático 2007: las bases de la ciencia física" (Contribución al Cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) – Resumen para políticos), *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 116, p. 182.

²⁶ Stern, N., *op. cit.*, p. 155 y 156.

aire acondicionado. Las aguas procedentes del deshielo de las nieves alpinas y el carácter más extremo de los regímenes de precipitaciones podrían provocar inundaciones más frecuentes en las cuencas de los grandes ríos, como el Danubio, el Rin y el Ródano. El turismo invernal se verá seriamente afectado.

Muchos países costeros de toda Europa son también vulnerables al aumento del nivel del mar, destacando la gravedad de la situación de los Países Bajos, donde el 70% de la población se vería directamente amenazada si el nivel del mar se elevase en un metro. También en las regiones costeras se prevé un aumento sustancial de los daños en las infraestructuras a consecuencia de las inundaciones y las tormentas.

En general, las tendencias pasadas de la Unión Europea en materia de emisión de gases de efecto invernadero ya han provocado un aumento de sus fenómenos meteorológicos extremos como inundaciones repentinas, olas de calor como la experimentada en 2003, pérdida de biodiversidad, disminución de los glaciares y sequías. Estos fenómenos ya le están suponiendo a la Unión daños anuales calculados en 8.500 millones de euros.

3.1.2. La concreción de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático

La Comunicación de la Comisión de enero de 2007 que concreta la estrategia europea de lucha contra el cambio climático contiene un análisis de impacto, según el cual las inversiones necesarias para mantener la concentración de gases de efecto invernadero en 450 ppmv (parte por millones de volumen) –lo que otorga el 50% de posibilidades de alcanzar el objetivo de limitar a 2°C el calentamiento global– supondrían alrededor del 0,5% del PIB mundial en el período 2013-2030. El crecimiento del PIB mundial sólo se reduciría en un 0,19% anual hasta 2030, lo que no representa sino un pequeño porcentaje del índice de su crecimiento anual, previsto en un 2,8%. Por otra parte, la Comisión destaca que se sobreestima el coste global requerido, ya que no se tienen en cuenta las repercusiones positivas vinculadas a la lucha contra el cambio climático.

Una acción conveniente en el ámbito del cambio climático sería fuente de considerables beneficios, incluso en términos de daños evitados. Así, una reducción en la utilización de fuentes de energía fósiles (en particular, petróleo y gas) permitirá disminuir los costes vinculados a la importación de estos recursos y reforzará significativamente la seguridad del abastecimiento energético. Del mismo modo, la reducción de las emisiones de CO₂ contribuirá a mejorar la calidad del aire, generando, así, grandes ganancias en el ámbito de la salud. Además, la mayoría de los estudios ponen de manifiesto que la política de lucha contra el cambio climático tendrá repercusiones positivas sobre el empleo, por ejemplo en el ámbito de las energías renovables o la tecnología punta.

La Comunicación de la Comisión concretó el objetivo de reducción de emisiones y propuso que la Unión se fijase por objetivo, en el marco de las negociaciones internacionales, reducir para 2020 las emisiones de gases de efecto invernadero de los países desarrollados en un 30% respecto de su nivel de 1990. Hasta la celebración de un acuerdo internacional, y sin perjuicio de la posición que tome en las negociaciones internacionales, la Unión debería asumir el compromiso firme e independiente de reducir sus emisiones internas en, al menos, un 20% para 2020.

En las mismas fechas en las que hacía públicas sus propuestas de concreción de las acciones para luchar contra el cambio climático, la Comisión dio a conocer sus propuestas ante los retos que se plantean en materia energética en Europa, en particular el cambio climático y la seguridad de abastecimiento de la Unión²⁷. La Comisión enumeró una serie de acciones vinculadas al mercado interior de la energía, la seguridad del abastecimiento, la eficiencia energética, las fuentes de energía renovables, las tecnologías energéticas o incluso la política energética internacional. En concreto, dejando a los Estados miembros la decisión sobre el uso de la energía nuclear, recomendó las siguientes medidas energéticas:

- mejorar la eficiencia energética de la Unión en un 20% para 2020 (lo que supondría un 13% de ahorro);
- aumentar el porcentaje correspondiente a las energías renovables en un 20% para 2020;
- desarrollar una política de captura y almacenamiento geológico del carbono que preserve el medio ambiente.

El Consejo Europeo de primavera, cogió el testigo de la Comisión y estableció el objetivo de la estrategia europea en la lucha contra el cambio climático²⁸. De este modo, fijó como objetivo unilateral de la Unión Europea la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% respecto de 1990 hasta el año 2020. El Consejo Europeo consideró que los países desarrollados deberían comprometerse, en el marco de un acuerdo internacional, a reducir colectivamente sus emisiones en aproximadamente un 30% de aquí a 2020, respecto de 1990, y entre un 60% y un 80% hasta 2050. En el caso de que se concluya dicho acuerdo, el Consejo se mostró partidario de que la Unión se fije como objetivo la reducción de emisiones en un 30% hasta 2020.

El Consejo Europeo también se pronunció sobre la política energética, vista su relevancia en la lucha contra el cambio climático. Así, en el marco de un plan de acción sobre la política energética para el período 2007-2009 y siguiendo lo propuesto por la Comisión, el Consejo Europeo apoyó los siguientes objetivos:

- aumentar la eficiencia energética con el fin de ahorrar un 20% del consumo energético de la Unión respecto de las proyecciones para el año 2020;
- llevar al 20% el porcentaje representado por las energías renovables en el consumo energético total de la Unión para 2020;
- elevar, como mínimo, al 10% el porcentaje representado por los biocarburantes en el consumo total de gasolina y gasóleo destinados al transporte en la Unión para 2020.

Teniendo en cuenta la importancia y la necesidad de adaptación al cambio climático, en junio de 2007 la Comisión presentó un nuevo Libro Verde que recogía su propuesta para la

²⁷ Comisión Europea (2007c), *Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”*, COM (2007) 1 final.

²⁸ Consejo Europeo (2007a), Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 - *Conclusiones de la Presidencia*, 7224/1/07 REV1.

Unión en esta cuestión²⁹. Ante todo, la Comisión subrayó la relevancia y la urgencia de reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero como única vía de prevenir los graves efectos del cambio climático. En este sentido, una transición rápida a una economía mundial de bajas emisiones de carbono es el pilar central de la política integrada de energía y cambio climático para realizar el objetivo de la Unión de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C en comparación con los niveles preindustriales.

Por otro lado, como el cambio climático es ya una realidad, en todo el mundo la sociedad se enfrenta al desafío paralelo de adaptarse a sus impactos, puesto que es inevitable que a lo largo de este siglo se produzca cierto grado de cambio climático, incluso aunque resultaran exitosas las medidas de mitigación que se adopten a nivel internacional. A este respecto, el Libro Verde asume la conclusión del Informe Stern en el sentido de que la adaptación podría reducir costes, a condición de que se adoptaran medidas para superar los obstáculos a la acción privada. Las fuerzas de mercado, por sí solas, tienen pocas probabilidades de conducir a una adaptación eficaz por el grado de incertidumbre de las proyecciones climáticas y la falta de recursos financieros. Una adaptación realizada de forma rentable es, por tanto, la solución más adecuada. Si se actúa con rapidez será posible obtener beneficios económicos evidentes al anticiparse a los daños potenciales y minimizar las amenazas a los ecosistemas, la salud humana, el desarrollo económico, las propiedades y las infraestructuras. Así podrían también obtenerse ventajas competitivas para las empresas europeas que ocupan el liderazgo en cuestión de estrategias y tecnologías de adaptación.

La Comisión subrayó la importancia de una respuesta política temprana, pues sin ella puede ocurrir que la Unión Europea y sus Estados miembros se vean obligados a reaccionar con medidas reactivas de adaptación no planificadas y con frecuencia bruscas ante crisis y catástrofes cada vez más frecuentes, que resultarán mucho más costosas y que también representarán una amenaza para los sistemas social y económico de la Unión y su seguridad. Es necesario realizar cuanto antes la adaptación a los impactos que se sabe con suficiente seguridad que van a ocurrir, lo que generará también nuevas oportunidades económicas, como la creación de puestos de trabajo y nuevos mercados para productos y servicios innovadores.

3.2. La alianza mundial contra el cambio climático

3.2.1. La necesidad de actuar a nivel mundial contra el cambio climático

En la Comunicación que la Comisión presentó en enero de 2007, en la que concretaba las medidas a adoptar hasta 2020, también subrayó que la batalla contra el cambio climático sólo puede ganarse a través de una acción a nivel mundial, de modo que las negociaciones internacionales deben superar la fase de la retórica y llegar a compromisos concretos. El mensaje de la Unión Europea es que no hay alternativa a la cooperación multilateral en la lucha contra el cambio climático y que dicha cooperación internacional debe ser liderada por la Unión.

²⁹ Comisión Europea (2007d), *Libro Verde: Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE*, COM (2007) 354 final.

La mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo se están convirtiendo en un costoso e ineludible problema. Los países desarrollados son quienes producen la mayor parte de las emisiones de gases contaminantes³⁰, por lo que desde un punto de vista ético, cabría argumentar que está justificado que los países desarrollados sean quienes deban reducir las emisiones hoy por hoy, lo que no sólo es “moralmente correcto, sino también una sensata póliza de seguros”, pues todos advertirán que a los países desarrollados les preocupa “la equidad intra e intergeneracional”³¹. Siguiendo ese razonamiento la Comisión considera que los países desarrollados deben comprometerse a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 30 % respecto de los niveles de 1990 para 2020, en el marco de un régimen internacional posterior a 2012. Dado que los países desarrollados disponen de la capacidad tecnológica y financiera necesaria para reducir sus emisiones, son ellos los que deberían asumir la mayor parte del esfuerzo requerido durante la próxima década. Los regímenes de comercio de derechos de emisión constituirán instrumentos esenciales para permitir a los países desarrollados alcanzar sus objetivos de manera rentable.

En lo que se refiere a los países en vías de desarrollo, el crecimiento de su economía y de sus emisiones hace indispensable que éstos comiencen a limitar el aumento de sus emisiones tan pronto como sea posible y reduzcan sus emisiones en términos absolutos a partir de 2020. Mientras tanto, y dado que estos países serán responsables de más de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero, deberán realizar grandes esfuerzos para reducir el aumento de las mismas, a través de políticas que abordan cuestiones económicas, de seguridad o de medio ambiente local. La Unión Europea propone para estos países algunos elementos que deberían ayudar a reforzar su acción, tales como:

- la mejora del acceso a la financiación para permitir que dispongan de instalaciones de producción de electricidad lo más limpias posibles,
- la instauración de regímenes de comercio de derechos de emisión en aquellos sectores industriales que cuenten con capacidades adecuadas de control de las emisiones,
- la adopción de compromisos cuantificados apropiados por parte de los países que hayan alcanzado un nivel de desarrollo comparable al de los países industrializados avanzados.

El objetivo de ayudar a los países en desarrollo en el combate mundial contra el cambio climático ha supuesto que la Unión Europea haya “desplegado, a través de su propia política de cooperación al desarrollo, toda una serie de iniciativas, bilaterales o de carácter multilateral”³². El marco del que se servía la Unión en este ámbito derivaba de la propuesta realizada por la Comisión en 2003, por el que se instauraba el Plan de Acción contra el cambio climático

³⁰ Como promedio, una familia estadounidense emite a la atmósfera más de 22 toneladas de CO₂ anuales, 9 veces más que en Botswana y 19 veces más que en la India. National Geographic Society (2008), *Cambio Climático*, RBA, Madrid, p. 49.

³¹ Lázaro, L. (2007), “Cambio climático: ¿Nos enfrentamos a un puñado de alarmistas o es el momento de actuar?”, *ARI* (Real Instituto Elcano), núm. 72, p. 8.

³² Pérez de las Heras, B., *op. cit.*, p. 133.

en el contexto de la cooperación al desarrollo³³. La ayuda de la Unión para que los países citados puedan adaptarse y hacer frente a las consecuencias del cambio climático consistía en colaborar en la preparación de los Programas Nacionales de Adaptación por medio de diversos instrumentos financieros.

Para llevar a cabo la propuesta de la Unión, debe alcanzarse un acuerdo internacional lo más amplio posible, puesto que “Europa puede contribuir a ralentizar el cambio climático, pero no puede hacerlo sola”³⁴. En este sentido, en la cumbre de junio de 2007 del G8 –a la que fueron invitados China, India, Brasil, México y Sudáfrica– y cuya presidencia anual correspondía a Alemania, la canciller Angela Merkel inició los contactos preparatorios para un tratado que deberá sustituir al Protocolo de Kyoto cuando este expire en 2012. La propuesta presentada por Merkel no era otra que la estrategia de la Unión Europea para combatir el cambio climático. La idea central expuesta consiste en reducir globalmente las emisiones de gases contaminantes hasta el 50% en 2050, lo cual fue acogido favorablemente por Canadá, Japón y los países invitados, pero recibió el rechazo de los Estados Unidos, partidarios de que cada país fije sus propios límites.

Desde la Unión Europea se insistía en el camino trazado en el Consejo Europeo de marzo de 2007, consistente en una política integrada de energía y cambio climático, puesto que el uso intensivo de combustibles fósiles es una de las causas principales de dicho cambio. Esta política implica la puesta en marcha de una nueva revolución industrial para modificar la manera en que los países producen y utilizan la energía, así como los propios tipos de energía que se utilizan. El objetivo es dar paso a una economía respetuosa con el clima, basada en una combinación de tecnologías y fuentes energéticas con bajos niveles de emisión de carbono, que se desea “exportar”. Si Europa ostenta el liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático, debe encargarse de reforzar la cooperación internacional, no en vano “si la UE puede adoptar un enfoque común con respecto a la energía y expresarlo con una sola voz, también puede encabezar el debate mundial”³⁵.

3.2.2. *La propuesta europea a favor de una alianza mundial*

En septiembre de 2007 la Unión Europea propuso lanzar una alianza mundial con los países en desarrollo más expuestos al cambio climático, con el fin de ayudarles a prepararse para este reto³⁶. La Unión trata así, de ayudar a los países que resultarán más afectados por el cambio climático, en particular, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, que no tienen recursos suficientes para prepararse y adap-

³³ Comisión Europea (2003), Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo *Cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo*, COM (2003) 85 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003.

³⁴ Enrique de Ayala, J. (2007), “¿Aniversario feliz? La construcción europea cumple 50 años”, *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 116, p. 13.

³⁵ Comisión Europea (2007e), *La lucha contra el cambio climático. La Unión Europea lidera el cambio*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo, p. 8.

³⁶ Comisión Europea (2007f), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 18 de septiembre de 2007, “Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático”*, COM (2007) 540 final.

tarse a los cambios actuales. La Unión Europea coincide en esta cuestión con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo informe de 2007 destaca que, si bien los países más pobres no tienen responsabilidad por la deuda ecológica que están acumulando los países desarrollados, son los que se enfrentan a los costos humanos más graves e inmediatos³⁷.

La alianza mundial contra el cambio climático tiene por objeto ayudar a los países más pobres y vulnerables a mejorar su capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático. Por una parte, proporcionará una plataforma de diálogo e intercambio periódico entre la Unión y estos países con el fin de integrar el cambio climático en las estrategias de desarrollo nacional y en la cooperación al desarrollo. Por otra parte, proporcionará un apoyo técnico y financiero a las medidas de adaptación y a la integración del cambio climático en las estrategias de desarrollo, por medio del Fondo Europeo de Desarrollo.

La Comisión propone cinco ámbitos de acción prioritarios, que deberán debatirse y precisarse en el marco del diálogo en la alianza:

- la aplicación de medidas de adaptación al cambio climático, apoyando la elaboración de planes nacionales de adaptación para los países vulnerables así como la investigación sobre el impacto del cambio climático en los países en desarrollo;
- la reducción de las emisiones debidas a la deforestación en los países en desarrollo, aumentando las capacidades nacionales para el control de la deforestación y la elaboración de estrategias nacionales de lucha contra este fenómeno;
- el apoyo a la participación en el mecanismo de desarrollo limpio, gracias al refuerzo de las capacidades y al apoyo técnico para la elaboración de proyectos rentables, así como la promoción de los proyectos mejor adaptados a las condiciones específicas;
- la promoción de la reducción del riesgo de catástrofe, mediante la mejora de los sistemas de previsión y de información sobre el clima y la utilización de los datos recogidos para aplicar medidas de preparación eficaces;
- la integración del cambio climático en las estrategias y programas de reducción de la pobreza.

A finales de año, el Consejo Europeo aprobaba la propuesta de la Comisión sobre la alianza mundial para hacer frente al cambio climático³⁸. En esta misma reunión, el Consejo Europeo, tras recordar que el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la Unión Europea, acogió favorablemente el primer informe de etapa elaborado por la Comisión sobre la Estrategia de la Unión para un desarrollo sostenible renovada. En él, la Comisión hizo público que para 2010 la UE-15 habría reducido las emisiones de gases de efecto in-

³⁷ En su propuesta de lucha contra el cambio climático, el PNUD insiste en que los países desarrollados reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos el 80% hasta el año 2050 respecto de los niveles de 1990. PNUD (2007a), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.

³⁸ Consejo Europeo (2007b), Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de diciembre de 2007 – *Conclusiones de la Presidencia*, 16616/1/07, REV 1, CONCL 3.

vernadero en un 7,4% en comparación con 1990, muy cerca del objetivo de reducción del 8% para 2012, y ello a pesar de que algunos países se habían excedido de modo relevante en sus emisiones, siendo los casos más graves los de España (aumento del 42,3% con respecto a 1990) y Portugal (44%).

3.3. Las propuestas europeas para un acuerdo post-Kyoto: de Bali a Copenhague

3.3.1. *El camino hacia Copenhague*

El Protocolo de Kyoto, acuerdo internacional que establece la reducción de los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países industrializados, fue firmado en 1997, entró en vigor en 2005 y expira en diciembre de 2012. Uno de los principales objetivos de las partes del Convenio Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas es la adopción de un acuerdo internacional jurídicamente vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto a partir de enero de 2013, siendo la Unión Europea uno de los grandes impulsores en la búsqueda de dicho acuerdo³⁹. El análisis del proceso de negociación que se está desarrollando para lograr el acuerdo en cuestión ha puesto de manifiesto la posición de liderazgo de la Unión. No obstante, la reunión de Copenhague evidenció un nuevo protagonismo por parte de Estados Unidos en esta materia.

Las negociaciones se iniciaron en la XIII Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, celebrada en diciembre de 2007 en Bali. Durante toda la Conferencia destacó la postura enfrentada entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Mientras que la Unión sugirió establecer un objetivo de limitar las emisiones en un margen de entre el 25% al 40% para 2020 respecto de los niveles registrados en 1990, los Estados Unidos se oponían firmemente a la inclusión de ningún porcentaje de reducción. La presidencia indonesia de la Conferencia, siguiendo lo recogido en el Cuarto Informe del IPCC, propuso una reducción del 50% de las emisiones contaminantes para 2050, en la que quedaba implícita la de la Unión Europea, según las propias Naciones Unidas. La propuesta de la Unión no era otra que la recogida en su estrategia de lucha contra el cambio climático, es decir una reducción de las emisiones globales del 30% para 2020.

El resultado de la Conferencia parece beneficiar la actitud de los Estados Unidos pues no se concretó un nivel específico de compromiso ya que los países más desarrollados deberán acometer reducciones en base a sus capacidades. Además, cuando los estadounidenses venían quejándose de la no inclusión de países emergentes como China e India en las obligaciones del Protocolo de Kyoto, se exhortó a los países en vías de desarrollo a disminuir sus emisiones. En todo caso, el acuerdo “supone un hito histórico en la medida en que se alcanza por unanimidad: los países en desarrollo asumen la necesidad de realizar esfuerzos, vinculados a

³⁹ La Unión Europea como tal aprobó el Protocolo de Kyoto poco antes de que todos los Estados miembros ratificasen el acuerdo. Consejo de la Unión Europea (2002), *Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.*

la transferencia de recursos y capacitación, mientras que Estados Unidos asume un proceso multilateral de adopción de acuerdos, flexibilizando así su postura⁴⁰.

El Plan de Acción de Bali, conocido como la *Hoja de Ruta de Bali*⁴¹, estableció un plan de trabajo para definir compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero más allá del año 2012, que se debían negociar a lo largo de 2009. Aunque el documento final no especificó la reducción de emisiones a realizar, sí recogió a pie de página la referencia del informe del IPCC en el cual se establecen los límites máximos necesarios de concentración de CO₂ al objeto de limitar su efecto sobre el clima, magnitudes que implican un esfuerzo reductor a nivel mundial de hasta 8 veces mayor al actualmente vigente en el Protocolo de Kyoto.

El Consejo Europeo de marzo de 2008 consideró un hito importante la Conferencia de Bali sobre el Clima⁴². La Unión Europea se mostró decidida a mantener su liderazgo internacional en materia de cambio climático y de energía. Para lograr en 2009 un acuerdo ambicioso, mundial y detallado en materia de cambio climático para el período posterior a 2012, la Unión mostró su deseo de aportar una contribución relevante. El Consejo Europeo consideró un buen punto de partida el paquete de propuestas presentado por la Comisión en enero de 2007.

El siguiente paso hacia Copenhague tuvo lugar en diciembre de 2008 en Poznan (Polonia), en donde se desarrolló la XIV Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, preparatoria de la que tendría lugar a finales de 2009 en Copenhague y en la que habría que decidir cómo superar el Protocolo de Kyoto. Su carácter genérico y preparativo permite considerar, vistos sus resultados, que “no fue una conferencia de acuerdos o adelantos grandiosos, sino más bien de debates y decisiones de carácter técnico que serán el fundamento del difícil año de negociaciones que se pronostica para 2009”⁴³.

La Unión acudió a la reunión con su propuesta de reducción de las emisiones de CO₂ en un 20%, mejora de la eficiencia energética en un 20% y utilización de energías renovables en un 20% más para el año 2020⁴⁴. Asimismo, la Unión solicitó un acuerdo sobre un programa de trabajo claro que orientase las negociaciones en 2009; un estudio global sobre cómo mejorar y reforzar el Protocolo de Kyoto; la racionalización de la gestión del Mecanismo para un Desarrollo Limpio del Protocolo, que representa un canal importante de financiación y de tecnología para un desarrollo de pocas emisiones de carbono en los países en vías de desarrollo; y una decisión firme sobre cómo hacer funcionar lo antes posible el Fondo de Adaptación de Kyoto para los países en vías de desarrollo.

⁴⁰ Camarero Rodríguez, F. (2008), “Bali y el largo camino del Protocolo de Kyoto”, *Seguridad y Medio Ambiente*, núm. 109, p. 56.

⁴¹ Naciones Unidas (2007), “Decisión 1/CP.13 – Plan de Acción de Bali”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13º período de sesiones* (FCCC/CP/2007/6/Add.1), de 14 de marzo de 2008, p. 3-7.

⁴² Consejo Europeo (2008a), Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de marzo de 2008 - Conclusiones de la Presidencia, 7652/08 REV1, p. 11.

⁴³ Shepard, D. (2008), *La Perspectiva de Poznan*, Portal del Sistema de Naciones Unidas sobre el cambio climático, www.un.org/spanish/climatechange

⁴⁴ Comisión Europea (2008), *Climate change and the EU's response* (IP/08/747), Memorando de 28 de noviembre de 2008.

Entre los resultados cabe destacar, precisamente, la puesta en marcha del Fondo de Adaptación, así como el acuerdo de financiación por el que los países en desarrollo puedan acceder directamente al mismo. No obstante, fueron los países en desarrollo los que más frustrados se mostraron al considerar que las deliberaciones se estaban desviando de algunos principios básicos, entre ellos la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que establecía que todos los países debían actuar de manera acorde con sus circunstancias y recursos. Aún así, China, India, México y Brasil presentaron planes contra el cambio climático.

A la par que finalizaba la Conferencia de Poznan, los días 11 y 12 de diciembre tuvo lugar una nueva reunión del Consejo Europeo. Las máximas autoridades de los Estados miembros celebraban la adopción de la normativa que debía garantizar la aplicación de los compromisos asumidos en marzo de 2007 y marzo de 2008 en materia de energía y de clima, en particular el objetivo de la reducción en un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero en 2020. El Consejo Europeo confirmó asimismo el compromiso de la Unión de hacer llegar esta reducción al 30%, “en el marco de un acuerdo mundial ambicioso y global, en Copenhague, sobre el cambio climático para después de 2012, a condición de que los demás países desarrollados se comprometan a lograr unas reducciones comparables de las emisiones y que los países en desarrollo más avanzados económicamente hagan una contribución adaptada a sus respectivas responsabilidades y capacidades”⁴⁵.

Ya en marzo de 2009, siguiendo lo expuesto por la Comisión —que contaba con el respaldo del Parlamento Europeo—⁴⁶ el Consejo Europeo hizo público “su empeño en desempeñar un papel de relieve para lograr en diciembre de 2009 en Copenhague un acuerdo mundial y completo en materia de cambio climático para limitar el calentamiento mundial por debajo de los 2°C”⁴⁷. El Consejo consideró que dicho objetivo requiere crear un mercado mundial del carbono, con un mecanismo para un desarrollo limpio reformado, para lo que deben adoptarse medidas de mitigación y adaptación, especialmente en los países en desarrollo más vulnerables. Ello exige contar con importantes fuentes de financiación internas y externas, tanto privadas como públicas, y en este sentido el Consejo manifestó que la Unión asumirá la parte que le corresponda de la financiación de estas medidas. De este modo, fijada su posición en cuanto al objetivo de reducción de emisiones contaminantes, la Unión pasaba a desarrollar lo relativo a la necesaria financiación de los medios para lograr dicho objetivo.

La Unión aprovechó la reunión del G-20 de finales de septiembre para solicitar que este foro instase a todas las partes a lograr un acuerdo mundial, ambicioso y general en Copenhague. A este respecto, los miembros del Consejo Europeo adoptaron un texto que, si

⁴⁵ Consejo Europeo (2008b), Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de diciembre de 2008 - *Conclusiones de la Presidencia*, 17271/1/08 REV1, p. 9.

⁴⁶ Nos referimos, respectivamente a la Comunicación COM (2009) 39 final de la Comisión Europea, de 28 de enero de 2009, *Hacia la consecución de un acuerdo a gran escala sobre cambio climático en Copenhague* y a la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2009, sobre una estrategia de la Unión Europea con miras a la consecución de un acuerdo a gran escala sobre cambio climático en Copenhague y la financiación adecuada para la política en materia de cambio climático.

⁴⁷ Consejo Europeo (2009a), Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2009 - *Conclusiones de la Presidencia*, 7880/09 REV1, p. 10.

bien se centraba en el objetivo de la reunión del G-20 relativa a la búsqueda de soluciones a la crisis mundial, trataba de definir la vía de acuerdo en torno a la financiación de la lucha contra el cambio climático ante la evidencia de que ello era indispensable para lograr un resultado exitoso en Copenhague⁴⁸.

En esta ocasión, la Unión recurrió a los datos científicos y a la propuesta del IPCC para incidir en la necesidad de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de los 2°C en comparación con los niveles preindustriales. Para ello, teniendo en cuenta que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero llegarán a su máximo sobre 2020, la Unión subraya que las mismas deberán reducirse en un 50% con respecto a los niveles de 1990 a más tardar en 2050, mientras que los países desarrollados deberán hacerlo en un 80%. Dicho objetivo sólo será posible si se aumentan de manera urgente y sustancial los recursos financieros destinados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a escala mundial y a adaptarse a los inevitables efectos del calentamiento global, teniendo en cuenta además que los recursos deben ser aportados por todos los países, excepto los menos desarrollados, y que deberán atender especialmente las necesidades de los países en desarrollo. La Unión estimó que el coste en materia de mitigación y adaptación específicamente en los países en desarrollo ascendería a 100.000 millones de euros anuales para 2020. Para lograr aumentar los flujos financieros hacia dichos países la Unión propuso ampliar y reformar el mercado internacional del carbono mediante el establecimiento y la interconexión de regímenes de comercio.

La propuesta contenida en el texto para la reunión del G-20 fue recogida nuevamente por el Consejo Europeo en su reunión de finales de octubre, quedando así determinada la postura de la Unión a falta de mes y medio para la Conferencia de Copenhague. El Consejo Europeo consideraba necesario la adopción en dicho foro de disposiciones sobre el objetivo de 2°C e insistió “en la necesidad de un acuerdo jurídicamente vinculante para el período que empieza el 1 de enero de 2013, sobre la base del Protocolo de Kyoto y que incorpore todos sus elementos esenciales”⁴⁹.

La Unión mantenía como objetivo propio una reducción del 20% de sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 en comparación con los niveles de 1990, así como su oferta de aumentar el compromiso de reducción al 30% siempre que los demás países desarrollados se comprometiesen a reducciones comparables y los países en desarrollo a una reducción acorde a sus responsabilidades y capacidades. Junto al mismo, recogía el objetivo a largo plazo ya propuesto por el IPCC de una reducción de las emisiones en todo el planeta del 50% para 2050, así como que a este respecto los países desarrollados llegasen en dicho plazo a una reducción conjunta de entre el 80% y el 95%.

El Consejo Europeo insistía asimismo en la necesidad de lograr en Copenhague un acuerdo en materia de financiación, específicamente para permitir a los países en desarrollo aplicar estrategias de mitigación y adaptación ambiciosas. En este sentido, reiteró la estimación de

⁴⁸ Reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, *Texto acordado para la cumbre de Pittsburgh del G-20*, Bruselas, 17 de septiembre de 2009.

⁴⁹ Consejo Europeo (2009b), Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de octubre de 2009 - *Conclusiones de la Presidencia*, 15265/1/09 REV1, p. 3.

un coste anual de 100.000 millones de euros para 2020, añadiendo que la ayuda pública internacional anual deberá situarse entre 22.000 y 50.000 millones de euros. Dicha financiación pública deberá ser asumida por todos los países, a excepción de los menos desarrollados, “siguiendo una clave de distribución mundial global basada en los niveles de emisión y en el PIB para reflejar tanto la responsabilidad por las emisiones mundiales como la capacidad de desembolso, atribuyendo un peso considerable a los niveles de emisión”⁵⁰.

La Unión Europea continuaba, así, mostrando una imagen de liderazgo, especialmente instructiva para las economías emergentes y para los países en desarrollo, no en vano era la primera gran economía en adoptar una concreta reducción de emisiones contaminantes mantenía sus ambiciosos objetivos en un momento caracterizado por la grave crisis económica, al tiempo que hacía pública la necesidad de un compromiso por parte de los países desarrollados a favor de ayudar a las economías emergentes y en vías de desarrollo. Ello podría servir para que dichos países optasen también por establecer objetivos concretos a alcanzar en 2020⁵¹.

Si bien el Consejo invitó a la Presidencia a tomar “las medidas necesarias para mantener una posición de negociación firme a lo largo de todo el proceso”, durante las semanas previas al inicio de la Conferencia se comenzó a considerar poco probable que en Copenhague se adoptase un texto vinculante. La propia Comisión, ya en diciembre, instó a los países desarrollados que habían presentado propuestas con objetivos modestos a que los mejorasen y retocó el objetivo de la Unión de modo que éste consistiría no tanto en el logro de un acuerdo vinculante, sino en “avanzar al máximo en la consecución de un tratado completo y lograr un acuerdo político ambicioso y global que incluya todos sus elementos esenciales (del Protocolo de Kyoto)”⁵².

3.3.2. El resultado de Copenhague

La XV Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se desarrolló en la capital danesa entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009. Hasta el día 15 las negociaciones tuvieron lugar a nivel administrativo, mientras que los tres últimos días se realizaron las sesiones de alto nivel, con la participación de los ministros de medio ambiente de los diferentes países, así como los Jefes de Estado o de Gobierno de 120 países durante los dos últimos días. En lo que a la representación de la Unión Europea se refiere, las negociaciones fueron responsabilidad compartida de la Presidencia sueca y Comisión Europea, tomando parte en las mismas el Ministro de medio ambiente sueco Andreas Calgren, el Comisario de medio ambiente Stavros Dimas y el propio Presidente de la Comisión José Manuel Barroso.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 5. A destacar la adición que realiza el Consejo Europeo en la página 7 del texto citado, cuando exige que la financiación de la lucha contra el cambio climático “no socave ni ponga en peligro la lucha contra la pobreza ni la continuidad del avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

⁵¹ Moussis, N. (2009), *EU Environment & Energy Policies: two interwoven legislative areas*, European Study Service, Rixensart (Bélgica), p. 70 y 71.

⁵² Comisión Europea (2009a), *Necesidad de un acuerdo mundial, ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague para evitar un cambio climático peligroso* (IP/09/1867), Bruselas, 2 de diciembre de 2009, p. 2. Este texto se completó con el memorando presentado en la misma fecha, *The Copenhagen climate conference: key EU objectives* (MEMO/09/534).

Como ya se ha indicado, el objetivo de la Conferencia era la consecución de un acuerdo mundial para suceder al Protocolo de Kyoto, es decir, la adopción de un texto jurídicamente vinculante sobre la reducción de las emisiones de efecto invernadero que debiera de entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2013. Las Naciones Unidas, organizadoras de la Conferencia, apostaban por seguir las recomendaciones del IPCC al objeto de frenar en 2°C la subida del calentamiento global, consistentes en reducir las emisiones entre un 25% y un 40% para 2020 con respecto a los niveles de 1990, llegando a una reducción de entre el 50 % y el 80% para 2050. No obstante, ante las poco ambiciosas propuestas de buena parte de los países industrializados, con Estados Unidos a la cabeza, y de las economías emergentes más contaminantes como China e India, las Naciones Unidas rebajaron sus expectativas de éxito a la consecución de un acuerdo político que permitiese extender por un año más las negociaciones de cara a lograr un tratado vinculante que frene el calentamiento global⁵³.

Los países participantes en la Conferencia presentaron diferentes propuestas de reducción de emisiones de efecto invernadero para el año 2020. Entre ellas, es necesario mencionar las siguientes, debiendo tener presente, no tanto los porcentajes de reducción que se anunciaron, sino el año de referencia para considerar dichas reducciones⁵⁴:

- Unión Europea: 20% de reducción con respecto a 1990; 30% si otros países realizan un esfuerzo comparable.
- Estados Unidos: del 17% al 20% de reducción con respecto a 2005.
- Japón: 25% de reducción con respecto a 1990.
- China: del 40% al 45% de reducción en intensidad de emisiones por unidad de PIB con respecto a 2005.
- India: del 20% al 25% de reducción en intensidad de emisiones por unidad de PIB con respecto a 2005.
- Rusia: del 22% al 25% de reducción con respecto a 1990.
- Brasil: del 38% al 42% de reducción en función de las tendencias en los diferentes escenarios posibles.
- Sudáfrica: 34% de reducción en función de las tendencias en los diferentes escenarios posibles.

A pesar de que algunos porcentajes pueden dar la imagen de tratarse de ambiciosas propuestas, lo cierto es que junto a los europeos únicamente los rusos y los japoneses aportaban vías para lograr una reducción global que posibilitase limitar a 2°C el aumento del calentamiento de la temperatura del planeta.

Las negociaciones pusieron de manifiesto las dificultades de Estados Unidos para comprometerse a una cifra específica en la reducción de emisiones, las reticencias de China e India a la limitación del ritmo en que aumentan las suyas, así como la falta de consenso sobre la creación de un mecanismo para verificar el cumplimiento de los compromisos y la cuantía

⁵³ Portal de la labor del sistema de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, www.un.org/wcm/content/site/climatechange/lang/es/pages/gateway, 1 de diciembre de 2009.

⁵⁴ Lázaro, L. (2010), “Cambio climático: frenazo en Copenhague; próxima estación: México 2010 (COP 16)”, ARI (*Real Instituto Elcano*), nº 9/2010, p. 10.

de la financiación para mitigación y adaptación en los países menos desarrollados. Visto lo complicado que se presentaba el logro de un texto vinculante, la Unión Europea reclamó un acuerdo que “debería conducir a ultimar un instrumento jurídicamente vinculante, a ser posible dentro de los seis meses siguientes a la Conferencia de Copenhague, para el período posterior al 1 de enero de 2013”. Además a falta del acuerdo vinculante, la Unión propuso la adopción “de disposiciones sobre una actuación inmediata, que comience en 2010”. Ello requería un incremento del respaldo financiero por medio de una “ayuda pública internacional de ejecución inmediata” para “la adaptación, la mitigación, incluida la política forestal y el aumento de capacidad, haciéndose especial hincapié en los países vulnerables y menos desarrollados”⁵⁵. A este respecto, la Unión esperaba que en Copenhague se lograra una cantidad global de 7.000 millones de euros anuales entre 2010 y 2012, de los que la propia Unión aportaría 2.400 millones (más de un tercio), además de mantener su petición de octubre de un incremento significativo de la financiación hasta 2020.

Tras una dura y larga jornada final, la Conferencia finalizó con la adopción de un acuerdo de mínimos. Se trata de un acuerdo no vinculante y no adoptado oficialmente por la Conferencia de Cambio Climático de Naciones Unidas, del que “toman nota” las Partes en la Conferencia pues no se adoptó por consenso, ante la oposición de cinco de los 192 países participantes⁵⁶.

El acuerdo mantuvo como objetivo el límite de 2°C de subida del calentamiento global para 2050 (punto 1 del acuerdo) –que podría rebajarse a 1,5°C en la revisión del acuerdo que podría hacerse en 2015 (punto 12)– y admitió la necesidad de reducir en profundidad las emisiones de efecto invernadero globales de acuerdo con lo establecido por el Cuarto Informe del IPCC (punto 2). Sin embargo, no estableció un límite concreto de emisiones a los países, los cuales debían especificar en enero de 2010 sus objetivos de reducción de emisiones para 2020 (punto 4). Del mismo modo, se eliminaron los objetivos globales de reducción de CO₂ para 2050 apuntados en Bali en 2007 pues no se realizó ninguna mención a los mismos.

El acuerdo reconoció que los países en desarrollo deben ser los destinatarios de las acciones para hacer frente al cambio climático, en especial los menos desarrollados, pequeños Estados isleños en desarrollo y países de África (punto 3). Para los países emergentes y los menos desarrollados se maneja una horquilla conjunta del 15% al 30% de reducción de emisiones para 2020, debiendo los países emergentes (como China, India, Brasil o Sudáfrica) moderar sus ritmos en emisiones de CO₂ –aunque no se les fijan límites–, mientras que las naciones más pobres y las insulares en desarrollo podrán adoptar acciones voluntarias para mitigar sus emisiones (punto 4). La ayuda financiera por parte de los países industrializados será de 30.000 millones de dólares entre 2010 y 2012 –si bien no se determina cómo se asignará dicha ayuda–, cantidad que deberá ir incrementándose hasta 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 (punto 8).

⁵⁵ Consejo Europeo (2009c), Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2009 – Conclusiones, EUCO 6/09, p. 12 y 13.

⁵⁶ La decisión que contiene el Acuerdo de Copenhague, Decision -/CP.15, añade como subtítulo “The Conference of the Parties takes note of the Copenhagen Accord of 18 December 2009” (<http://en.cop15.dk/>). Los países que se opusieron a la petición británica de que el acuerdo fuera vinculante fueron Venezuela, Nicaragua, Cuba, Bolivia y Sudán.

En las últimas horas de la Conferencia, la Unión Europea mostró su frustración por el acuerdo por boca de José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión, y de Fredrik Reinfeldt, primer ministro sueco y Presidente de turno de la Unión Europea; ambos reconocieron que desde la Unión se esperaba más. Aunque entendían que el acuerdo no solventaba el reto del cambio climático, al menos lo consideraban un primer paso⁵⁷. Desde España, país que presidiría la Unión en el primer semestre de 2010, se señaló a China e India como culpables del fracaso, puesto que estos países pretendían mantener su ritmo de emisiones de CO₂ y evitar el control de Naciones Unidas sobre sus registros de emisiones. También Reino Unido responsabilizó, junto con los cinco países ya mencionados, a China de bloquear un acuerdo más ambicioso.

Pocos días después del fin de la Conferencia, desde las Naciones Unidas se emitían las primeras valoraciones de la Conferencia de Copenhague. Su Secretario General, Ban Ki-moon, sostuvo que aunque el acuerdo no satisfizo a todos constituía un importante paso adelante. Destacó el compromiso de los países a limitar el aumento de la temperatura global en menos de 2°C, si bien reconoció que los compromisos de mitigación de las emisiones de los países industrializados y en desarrollo “no responde a la evaluación científica” para lograr dicho objetivo. Subrayó como uno de los aspectos más importantes las ayudas financieras establecidas y urgió a los países a que firmasen el acuerdo para lograr que dicho mecanismo financiero comience a funcionar lo antes posible. Sobre la importancia de que los países firmen el Acuerdo de Copenhague, el Jefe de Planificación de Estrategias de la Secretaría General, Robert Orr, añadió que al tratarse de un documento político, la firma del mismo “proveerá las bases para comenzar a negociar un tratado que suceda al Protocolo de Kyoto”, de modo que si el documento “recibe el apoyo que se manifestó en el plenario final tendremos un centro de gravedad real para las negociaciones del tratado en 2010”⁵⁸.

En la misma fecha que lo hizo Naciones Unidas, la Comisión Europea realizó una primera valoración del resultado de la misma⁵⁹. El Presidente Barroso manifestó que el acuerdo de Copenhague quedaba “muy por debajo” de las expectativas de la Unión, pues carece de elementos considerados cruciales desde Europa como unos objetivos colectivos para reducir las emisiones de efecto invernadero, la fijación de un plazo en 2010 para celebrar un tratado, ni siquiera una mención a la necesidad de un acuerdo jurídicamente vinculante. Y aún así, según el Presidente de la Comisión, “más vale este acuerdo que ninguno”. Con mayor dureza mostró su opinión la Presidencia sueca de la Unión al calificar el Ministro sueco de Medio Ambiente de “desastre” el resultado de Copenhague y “fracaso del que tenemos que aprender”, por lo que subrayó la necesidad de mantener la discusión sobre “cómo continuar las negociaciones y cómo llegar más lejos”. Ante la falta de voluntad mostrada por países como Estados Unidos o China, la Presidencia europea reclamó que el liderazgo de la Unión se mantuviese en la búsqueda de un sistema internacional de lucha contra el cambio climático

⁵⁷ Página web de la Presidencia sueca de la UE, www.se2009.eu, 19 de diciembre de 2009.

⁵⁸ *Portal de la labor del sistema de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, 21 de diciembre de 2009, www.un.org/wcm/content/site/climatechange/lang/es/pages/gateway.

⁵⁹ Comisión Europea (2009c), *Después de Copenhague*, 21 de diciembre de 2009 (http://ec.europa.eu/news/environment/091221_es.htm).

que tenga en cuenta no sólo los intereses de los grandes países, como ocurrió en Copenhague, sino también los de los Estados más pequeños⁶⁰.

El Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente emitió una valoración más positiva y posibilista⁶¹. El Consejo recogía como conclusiones las palabras que el Comisario de medio ambiente Stavros Dimas emitió en la reunión del Consejo del 22 de diciembre. Así, el acuerdo de Copenhague es considerado el primer paso hacia un acuerdo jurídicamente vinculante, el núcleo de un nuevo tratado internacional, para lo que la Unión debe asegurar que el texto adoptado sea operativo. A pesar de que el acuerdo supone un nivel de ambición inferior al que requiere la lucha contra el cambio climático, el Consejo destaca –en sentido contrario a lo hecho por la Comisión– los elementos propuestos por la Unión que se recogen en él: el objetivo de 2°C, la obligación para los países industrializados de concreción de la reducción de sus emisiones y para los países en desarrollo de acciones de mitigación para el 31 de enero de 2010, y un paquete financiero inicial de 30.000 millones de dólares (21.000 millones de euros) para los próximos tres años. En todo caso, la decepción de la Unión era evidente.

4. El fundamento de la Estrategia Europa 2020 en el ámbito de la lucha contra el cambio climático

4.1. La lucha contra el cambio climático en la estrategia económica europea para 2020

4.1.1. La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador

Como se ha mencionado al comienzo del trabajo, el Consejo Europeo, en su reunión de 10 y 11 de diciembre de 2009, además de hacer pública la postura que la Unión Europea mantendría en la Conferencia de Copenhague, hacía pública la necesidad de evaluar el impacto de la Estrategia de Lisboa y de concebir una nueva estrategia para 2020 que responda a los importantes desafíos estructurales a los que se enfrenta la Unión Europea⁶². De este modo, la Unión reconocía que no conseguiría completar para 2010 el objetivo de convertirse en una economía competitiva y respetuosa con el Estado de Bienestar, la creación de empleo y el medio ambiente. Lo cierto es que se han realizado avances en algunos de los objetivos específicos establecidos por la Estrategia de Lisboa pero en modo alguno como para considerarla desarrollada por completo⁶³.

⁶⁰ Página web de la Presidencia sueca de la UE, www.se2009.eu, 21 de diciembre de 2009.

⁶¹ Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2009), *Environment: Council Conclusions* (IP/09/1997), Bruselas, 22 de diciembre de 2009.

⁶² Consejo Europeo (2009c), *op. cit.*, p. 1.

⁶³ El World Economic Forum, institución que ha analizado en qué medida se han cumplido los objetivos específicos de la Estrategia de Lisboa, concluye que los mismos eran demasiado ambiciosos como para ser logrados completamente. No obstante, reconoce que en algunos ámbitos se han dado algunos progresos, como en el desarrollo de una sociedad de la información, en el fortalecimiento de la innovación o en el incremento de los esfuerzos hacia el desarrollo sostenible. World Economic Forum (2010), *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?*, WEF, Ginebra, p. 15.

Tal y como el propio Consejo estableció en el punto 17 de las conclusiones de la reunión referida, la incidencia económica y social de la actual crisis internacional hace necesario definir una nueva estrategia, ambiciosa y actualizada. Dicha estrategia debe hacer frente a tres grupos de retos: los derivados del envejecimiento de la población, de las crecientes desigualdades y del cambio climático. Para ello, las diferentes políticas europeas deben centrarse en las reformas a largo plazo con dos objetivos fundamentales: mejorar la competitividad e incrementar el potencial de crecimiento sostenible de la Unión Europea. Como cabe apreciar, la lucha contra el cambio climático es un elemento fundamental de la Estrategia Europa 2020, tendente a la consecución del desarrollo sostenible, y constituye un referente básico de la actividad de la Unión, tanto dentro como fuera del territorio europeo.

Reflejo del planteamiento de esta nueva estrategia y del peso que la lucha contra el cambio climático tiene en la misma es la reestructuración que con respecto a este ámbito de actuación realizó la Comisión. En efecto, para el período 2010-2014 la Comisión optó por acometer esta cuestión con independencia de la protección general del medio ambiente, de modo que además del correspondiente Comisario de medio ambiente (cargo ocupado por el esloveno Janez Potocnik), se creó el puesto de Comisario encargado de la Acción por el Clima (cargo ocupado por Connie Hedegaard, ex ministra danesa de medio ambiente y del clima y quien fuera coordinadora de la Conferencia de Copenhague)⁶⁴. Del mismo modo, la Comisión decidió crear una nueva Dirección General (DG) que se responsabiliza de la lucha contra el Cambio Climático. La nueva DG Acción por el Clima –a cargo del belga Jos Delbeke– asume funciones de tres DGs previas: actividades relevantes de la DG de Medio Ambiente, las actividades de la DG de Relaciones Exteriores relativas a las negociaciones internacionales sobre cambio climático y las actividades de la DG Empresa e Industria referidas al cambio climático.

El 3 de marzo de 2010 la Comisión hacía pública su propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía de la Unión Europea de cara a la próxima década: *Europa 2020*⁶⁵. Esta estrategia “post-Lisboa” presenta una visión de la economía social de mercado de Europa en la próxima década y se basa en tres áreas prioritarias interrelacionadas que se refuerzan mutuamente:

- crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación;
- crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva;
- y crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial.

Para progresar en dichas áreas la Comisión propone como objetivos principales de la Unión los siguientes:

⁶⁴ Comisión Europea (2010a), Commission creates two new Directorates-General for Energy and Climate Action (IP/10/164), Bruselas, 17 de febrero de 2010.

⁶⁵ Comisión Europea (2010b), *Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*, COM (2010) 2020.

- El 75% de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El 3% del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
- Debería alcanzarse el objetivo “20/20/20” en materia de clima y energía: reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, o del 30% si se dan las condiciones para ello; aumento del 20% de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y disminución del consumo de energía en un 20% logrando una mayor eficiencia energética.
- El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

La interrelación entre dichos objetivos es evidente y la propia Comisión menciona como ejemplo el nexo entre el segundo y tercer objetivo: “Invertir en tecnologías más limpias y con menores emisiones de carbono ayudará a nuestro medio ambiente, contribuirá a luchar contra el cambio climático y creará nuevas oportunidades empresariales y de empleo”⁶⁶.

Tres semanas después de que la Comisión presentase su propuesta, a finales de marzo, el Consejo Europeo la debatió y adoptó un acuerdo sobre los principales elementos de la Estrategia Europa 2020, incluidos los objetivos clave que orientarán la aplicación de la misma⁶⁷. El Consejo Europeo, siguiendo lo hecho público por la Comisión, determinó los tres ámbitos clave en los que la nueva estrategia deberá centrarse: conocimiento e innovación, una economía más sostenible, y una elevada tasa de empleo e integración social.

Finalmente, el Consejo Europeo adoptó como propia la Estrategia Europa 2020 en junio⁶⁸. La misma “contribuirá a que Europa se recupere de la crisis y salga más reforzada, tanto en el ámbito interno como en el internacional”. El Consejo Europeo confirmó los cinco objetivos principales de la Unión Europea como objetivos comunes que guiarán la actuación de los Estados miembros y de la Unión por lo que respecta al fomento del empleo, la mejora de las condiciones para la innovación, la investigación y el desarrollo, el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y energía, la mejora de los niveles educativos y el fomento de la integración social.

4.1.2. Una economía más eficaz, más verde y más competitiva

En el objetivo concreto relativo al crecimiento sostenible, la Estrategia Europa 2020 aboga por una economía más eficaz, más verde y más competitiva⁶⁹. El texto la define como “una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea sostenible y competitiva, que aproveche el liderazgo de Europa en la carrera para desarrollar nuevos procesos y tecnologías, incluidas las tecnologías verdes, que acelere el desarrollo de redes inteligentes en

⁶⁶ *Ibidem*, p. 11.

⁶⁷ Consejo Europeo (2010a), Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2010 – Conclusiones, EUCO 7/10.

⁶⁸ Consejo Europeo (2010b), Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

⁶⁹ Comisión Europea (2010b), *op. cit.*, p. 15-19.

la UE y refuerce las ventajas competitivas de nuestras empresas (...) y que también asista a los consumidores a dar valor al uso eficaz de los recursos”. La importancia de este objetivo radica en el resultado que puede acarrear, no en vano “ayudará a la UE a prosperar en un mundo con pocas emisiones de carbono y recursos limitados y al mismo tiempo impedirá la degradación del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad y un uso no sostenible de los recursos”.

Los ámbitos en los que la Unión Europea debe actuar para lograr dicho objetivo son cuatro:

- **Competitividad:** la Unión debe mejorar su competitividad frente a sus principales socios comerciales gracias a una mayor productividad. Para ello, a pesar del fuerte crecimiento de mercados como el chino o el norteamericano, la Unión “debería mantener su liderazgo en el mercado de tecnologías verdes como medio de garantizar un uso eficaz de los recursos en toda la economía, pero eliminando los cuellos de botella en infraestructuras de red claves e impulsando así nuestra competitividad industrial”.
- **Lucha contra el cambio climático:** la Unión debe reducir las emisiones significativamente y con más rapidez de lo que lo hizo en el decenio anterior y explotar plenamente el potencial de nuevas tecnologías como la captura y el almacenamiento de carbono. Para ello, “mejorar la eficacia en el uso de los recursos ayudaría perceptiblemente a limitar las emisiones, a ahorrar dinero y a impulsar el crecimiento económico”.
- **Energía limpia y eficaz:** la Unión debe lograr sus objetivos energéticos, lo que podría traducirse en una disminución en las importaciones de petróleo y gas de 60.000 millones de € hasta 2020. Ello no solo supone un relevante ahorro financiero, sino que posibilitaría un mayor crecimiento que afectaría positivamente al empleo. Así, “nuevos avances en la integración del mercado europeo de la energía podrían añadir entre un 0,6% y un 0,8% al PIB”. Del mismo modo, “alcanzar el objetivo de un 20% de fuentes de energía renovables tiene un potencial, por sí solo, de crear más de 600.000 puestos de trabajo en la UE; si a ello añadimos el objetivo del 20% de eficacia energética, se trata de más de un millón de empleos los que se verían afectados”.

La puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020 en este ámbito, que necesariamente requiere que la Unión Europea ejecute sus compromisos de reducción de las emisiones maximizando los beneficios y minimizando los costes, puede favorecer la aspiración que la Comisión reclama para la Unión Europea: “desligar crecimiento y uso de la energía y pasar a ser una economía que aproveche más eficazmente los recursos, lo que no solo dará a Europa una ventaja competitiva, sino que también reducirá nuestra dependencia con respecto a las importaciones de materias primas y mercancías”.

La Comisión propone dos iniciativas para el logro del crecimiento inteligente, sostenible e integrador: “Una Europa que utilice eficazmente los recursos” y “Una política industrial para la era de la mundialización”.

La primera de ellas promueve “el paso a una economía que utilice eficazmente sus recursos y con pocas emisiones de carbono”, desligando el crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reduciendo las emisiones de CO₂, reforzando la competitividad y promoviendo

una mayor seguridad energética. La puesta en marcha de la iniciativa requiere una actuación tanto a escala europea como nacional.

En el ámbito de actuaciones específicas a favor del crecimiento sostenible y la lucha contra el cambio climático, la Unión trabajará con el fin de:

- Reforzar un marco para el uso de instrumentos basados en el mercado, entre los que se cita el comercio de emisiones, la revisión de la fiscalidad de la energía, o el fomento de una contratación pública verde.
- Presentar propuestas para modernizar y reducir las emisiones de carbono en el sector del transporte contribuyendo así a incrementar la competitividad⁷⁰.
- Promover las fuentes de energía renovables en el mercado único y eliminar los obstáculos a un mercado único de la energía renovable.
- Mejorar las redes transeuropeas de energía, con el fin de constituir una “superred” europea de fuentes de energía renovable.
- Adoptar y aplicar una versión revisada del Plan de Acción para la Eficiencia Energética y promover un programa de uso eficaz de los recursos con el fin de promover cambios en los patrones de consumo y producción.
- Prever los cambios estructurales y tecnológicos necesarios para que en 2050 la Unión Europea se haya transformado en una economía con bajas emisiones de carbono, uso eficaz de los recursos y adaptada al cambio climático, que permita a la Unión lograr sus objetivos en materia de reducción de emisiones y biodiversidad.

Por su parte, los Estados miembros deberán eliminar las subvenciones que producen un deterioro medioambiental; adoptar la normativa necesaria en el sector de la construcción, así como recurrir a instrumentos de mercado tales como impuestos, subvenciones y contratación pública para reducir el consumo de energía y recursos y utilizar los Fondos Estructurales para invertir en la eficacia energética de los edificios públicos y en un reciclaje más eficaz; e incentivar instrumentos de ahorro de energía que podrían incrementar la eficacia en sectores con gran consumo de energía.

La segunda iniciativa, denominada “Una política industrial para la era de la mundialización” se adopta pensando en la industria, y especialmente en las PYME, las cuales se han visto duramente afectadas por la crisis económica a la vez que se enfrentan a los retos de la mundialización. Dado que estos retos pueden suponer nuevas oportunidades de negocio, la Comisión elaborará un marco para una política industrial moderna, la cual, ajustando sus procesos de producción a una economía con pocas emisiones de carbono, pueda aprovechar las oportunidades de la mundialización y de la economía verde.

En el seno de esta iniciativa y en lo que al ámbito de actuaciones específicas a favor del crecimiento sostenible y la lucha contra el cambio climático se refiere, la Unión trabajará

⁷⁰ Las medidas propuestas se realizan en el campo de las infraestructuras, entre las que se citan el despliegue de una red de suministro eléctrico para vehículos eléctricos, la gestión inteligente del tráfico, mejoras logísticas, aumentar la reducción de las emisiones de CO₂ de los vehículos de carretera y en los sectores aéreo y marítimo, incluyendo el lanzamiento de una gran iniciativa europea en pro del “vehículo verde” que ayude a promover nuevas tecnologías, como el coche eléctrico y el híbrido.

con el fin de promover tecnologías y métodos de producción que reduzcan el uso de recursos naturales e incrementen las inversiones en los recursos naturales existentes en la Unión, así como de revisar la normativa para apoyar un uso más eficaz de los recursos y un reciclado más efectivo. Por su parte, los Estados miembros deberán colaborar con los diferentes agentes económicos para situar la industria europea en una posición que desemboque en un desarrollo sostenible general.

Como ya se ha dicho, en marzo el Consejo Europeo apoyó la propuesta presentada por la Comisión y adoptó un acuerdo sobre los principales elementos de la Estrategia Europa 2020. De este modo, estableció los cinco objetivos prioritarios como meta compartida que orienta la actuación de los Estados miembros y de la Unión, es decir, el Consejo asumía como propios tanto los objetivos propuestos por la Comisión como el modo de actuación que la misma determinaba en las diferentes iniciativas recogidas en su propuesta. El tercero de ellos se corresponde al ámbito que nos ocupa, es decir, lograr una economía más sostenible y es el que la Unión viene planteando desde 2007. En concreto, el Consejo Europeo establece el objetivo que más arriba se ha citado como “20/20/20”, consistente en “reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto a los niveles de 1990; incrementar hasta el 20% la proporción de las energías renovables en el consumo final de energía; y avanzar hacia un aumento del 20% en el rendimiento energético”⁷¹.

4.2. La necesaria acción mundial para hacer frente al cambio climático

4.2.1. La intensificación de los retos mundiales

A finales de 2007 el Consejo Europeo aprobaba la propuesta que en septiembre de dicho año había presentado la Comisión a favor de una alianza mundial contra el cambio climático. La Unión Europea pretendía que los países desarrollados cooperen con los países emergentes y en desarrollo para ayudarles a adaptarse a las consecuencias del cambio climático así como a hacer frente a las mismas. Desde la Unión se sigue considerando como absolutamente necesaria la acción conjunta de todos los países –desarrollados y en vías de desarrollo– para hacer frente a los retos mundiales, siendo un ejemplo evidente el propio cambio climático.

A este respecto, la Estrategia Europa 2020 constata que al mismo tiempo que los retos mundiales se intensifican, las economías están cada vez más interconectadas. Específicamente, “los retos del clima y de los recursos requieren la adopción de medidas drásticas”, no en vano Europa se puede ver seriamente afectada: “una fuerte dependencia con respecto a los combustibles fósiles, como el petróleo, y el uso ineficaz de las materias primas exponen a nuestros consumidores y empresas a perturbaciones dañinas y costosas, amenazando nuestra seguridad económica y contribuyendo al cambio climático”. Dado que esta situación se agravará ante el crecimiento de la población mundial, “la UE debe continuar tornándose hacia otras partes del mundo a la búsqueda de una solución universal a los problemas del cambio climático”⁷².

⁷¹ Consejo Europeo (2010a), *op. cit.*, apartado 5.b.

⁷² Comisión Europea (2010b), *op. cit.*, p. 7.

La Estrategia Europa 2020 considera que la mejor manera de hacer frente a los retos mundiales, teniendo en cuenta la naturaleza económica de los mismos, consiste en lograr que los mercados mundiales sean abiertos y justos, y que en ellos participe activamente la Unión Europea. Para ello, resulta necesario que la Unión se afirme con mayor eficacia en la escena mundial, actuando en el seno de los diferentes foros internacionales como la OMC y bilateralmente, extendiendo su influencia por medio del diálogo sobre normas, “particularmente en nuevos ámbitos como el clima y el crecimiento verde”.

Se trata de que la Estrategia Europa 2020 pueda ofrecer un considerable potencial a los países candidatos a la adhesión y a los países del entorno europeo, pero también a las economías emergentes, con quienes se deben establecer relaciones estratégicas. A este respecto, se establece para la Comisión la obligación de elaborar una estrategia comercial que, entre otros aspectos, debe incluir “iniciativas de apertura comercial para sectores con futuro, como los productos y tecnologías verdes” y “propuestas de diálogos estratégicos de alto nivel con interlocutores clave, con el fin de discutir problemas estratégicos” entre los que se citan “la energía y el cambio climático”⁷³.

Seis días después de dar a conocer la Estrategia Europa 2020, la Comisión lanzaba su propuesta para fortalecer el modo de hacer frente a uno de los retos internacionales que se están intensificando de modo más evidente, y para hacerlo en colaboración con el mayor número de países posibles, es decir, para revitalizar la acción mundial en la lucha contra el cambio climático. En el siguiente epígrafe nos detendremos en esta propuesta pero previamente debemos hacer referencia al *Proyecto Europa 2030*, importante documento de reflexión que profundiza lo recogido por la estrategia propuesta por la Comisión y aprobada por el Consejo Europeo en la materia que nos ocupa.

El *Proyecto Europa 2030* es el resultado del informe solicitado por el Consejo Europeo en diciembre de 2007 a un grupo de expertos presidido por quien fuera Presidente del Gobierno español Felipe González, al objeto de identificar los principales desafíos a los que deberá enfrentarse la Unión Europea a largo plazo, concretamente en el periodo 2020-2030. El informe fue entregado al Presidente del Consejo Europeo el 8 de mayo de 2010⁷⁴.

Este informe ahonda en la idea a la que nos venimos refiriendo al subrayar la necesidad de “hacer frente a las transformaciones drásticas del mundo”. Destaca el aumento del consumo mundial de energía ante la constatación de que las economías emergentes se acercan al mundo industrializado avanzado en cuanto al nivel de vida, lo que supondrá que “en 2030 las necesidades energéticas del mundo serán probablemente un 50% más elevadas que hoy”. El reto no sólo consiste en atender la mayor demanda, sino especialmente en cómo hacer frente al hecho de que “la disponibilidad de energía y de otros recursos esenciales quede afectada negativamente por el cambio climático”. Además, aunque para 2030 la energía renovable habrá aumentado considerablemente, “aún representará solamente una parte reducida de la oferta energética mundial”. Y la situación será más grave “al no haber sido capaces de disminuir la pérdida de biodiversidad, lo que acarrea graves consecuencias para la sostenibilidad

⁷³ *Ibidem*, p. 25.

⁷⁴ Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030, *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*, mayo de 2010.

económica a largo plazo”. El Grupo de Reflexión concluye esta cuestión afirmando que la única manera de afrontar cabalmente desafíos como el cambio climático consiste en situarlos en el contexto regional y mundial⁷⁵.

4.2.2. *La estrategia para revitalizar la acción mundial en la lucha contra el cambio climático*

Días después de presentar la Estrategia Europa 2020, la Comisión hacía pública una estrategia específica para contribuir a mantener el impulso de los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático⁷⁶. La misma consiste en que la Unión Europea ejerza la presión necesaria para lograr un acuerdo internacional sólido y jurídicamente vinculante que conlleve la participación de todos los países en una auténtica acción por el clima, lo que exige una proyección exterior activa por parte de la Unión que genere confianza para la consecución de un pacto mundial.

La Comunicación que recogía la estrategia en cuestión proponía un plan de trabajo para el proceso de negociación de las Naciones Unidas que debía reiniciarse en abril de cara a preparar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el clima, que tendrá lugar en Cancún a finales de este año. Dado que la Comisión considera que el Acuerdo de Copenhague es al menos un paso adelante para lograr un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el clima que sustituya al Protocolo de Kyoto, aboga porque dicho acuerdo sea aprobado formalmente como una decisión de Naciones Unidas –cosa que no se hizo en la capital danesa–, de modo que constituya la base del futuro acuerdo internacional sobre el clima.

La Comisión reconocía que, si bien la Unión Europea está lista para adoptar el acuerdo que sustituya al Protocolo de Kyoto en la reunión de Cancún, las diferencias entre países pueden retrasar la consecución de dicho acuerdo hasta 2011. La Comisión celebraba que hasta el momento del lanzamiento de la presente estrategia (marzo de 2010) los países que habían adoptado medidas y objetivos de reducción de emisiones siguiendo lo establecido por el Acuerdo de Copenhague representan más del 80% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, lo que demuestra la determinación de la mayoría de las naciones de intensificar su actuación contra el cambio climático. No obstante, queda por convencer a quienes mantienen sus reticencias, de ahí la importancia de la estrategia presentada por la Comisión a favor de una acción que englobe a todos los países. La Comisión entendía que la Unión debe liderar esa labor, pero deberá hacerlo de modo progresivo.

Se consiga el necesario nuevo acuerdo en Cancún o a lo largo de 2011, las negociaciones de diciembre deben garantizar en todo caso que dicho acuerdo cuente con un nivel elevado de integridad medioambiental y mantenga realmente el calentamiento del planeta por debajo de los 2°C. El pacto que suceda al Protocolo de Kyoto debe solucionar cuestiones tales como el número limitado de países incluidos en éste y sus graves deficiencias. La Comisión subrayaba acertadamente que si no se corrigen esas deficiencias, existe el riesgo de que los

⁷⁵ *Ibidem*, p. 11 y 12.

⁷⁶ Comisión Europea (2010c), *Comunicación de la Comisión de 9 de marzo de 2010 “International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change”*, COM (2010) 86 final.

compromisos actuales de los países industrializados en materia de emisiones se reduzcan prácticamente a la nada.

La puesta en marcha de la estrategia requiere, por lo tanto, concienciar a todos los países de la necesidad de que todos sin excepción adopten medidas en función de sus posibilidades, especialmente aquellos países industrializados todavía reacios, así como los países emergentes, cada vez más contaminantes, y los países en vías de desarrollo. Para lograrlo, la Unión Europea debe ser un referente en las medidas adoptadas contra el cambio climático y, específicamente, en la reducción de las emisiones contaminantes. De este modo, la Comisión consideraba en su Comunicación que la Unión debe mostrar su capacidad de liderazgo tomando medidas concretas para convertirse en la zona del mundo más respetuosa con el clima, como parte de la Estrategia Europa 2020, ya analizada. La Comisión recordaba el compromiso europeo de reducción de emisiones en un 20% con respecto a los niveles de 1990 de aquí a 2020 y animaba a aumentar este porcentaje hasta el 30% si otras economías importantes acuerdan contribuir de manera equitativa al esfuerzo mundial.

En esta ocasión, lo positivo de la propuesta de la Comisión consiste en que parecía ir más allá, en el sentido de avanzar para que dicha reducción del 30% pudiera llegar a ser no condicional. Tal apreciación se fundamenta en que la Comisión se comprometía a realizar un análisis de las políticas concretas necesarias para aplicar dicho porcentaje de reducción de emisiones e, incluso, a definir el camino a seguir para que la Unión se convierta en una economía de baja emisión de carbono antes de 2050⁷⁷.

El liderazgo de la Unión Europea también se hará efectivo adoptando medidas que permitan apreciar a los países emergentes y en vías de desarrollo que desde las economías más avanzadas se apuesta claramente por prestarles la colaboración necesaria. Así, la Comisión proponía que la Unión comenzase cuanto antes a ejecutar su compromiso de proporcionar a los países en desarrollo una asistencia financiera inicial del orden de 2.400 millones de euros al año durante el periodo 2010-2012, tanto para aumentar la credibilidad de la Unión como para reforzar la capacidad de los países receptores en su lucha contra el cambio climático. Del mismo modo, debería seguir trabajando para promover el desarrollo del mercado internacional del carbono, esencial para impulsar inversiones de baja emisión de carbono y reducir las emisiones mundiales de una manera rentable, así como para generar importantes flujos financieros hacia los países en desarrollo.

Debe añadirse que las propuestas de la Unión Europea presentan un nuevo enfoque para lograr la acción conjunta de todos los países. En efecto, como se ha podido comprobar previamente, tanto la Comisión como el Consejo Europeo inciden en subrayar, en sus últimos pronunciamientos, la relevancia, como reto mundial, de la seguridad de abastecimiento energético⁷⁸. Ello supone que, ante la falta de consenso en el modo de luchar contra el cam-

⁷⁷ Como es lógico, se aprecia una evidente consonancia con la Estrategia Europa 2020 pues, como la propia Comisión anunciaba en la nota explicativa de su comunicación, trataba de aportar “soluciones inteligentes que beneficien no solo al cambio climático, sino también a la seguridad energética y a la creación de empleo”. Comisión Europea (2010d), Cambio climático: la Comisión Europea establece una estrategia para revitalizar la acción mundial después de Copenhague, IP/10/255, Bruselas, 9 de marzo de 2010, p. 2.

⁷⁸ Recordemos que la Comisión ya se pronunció al respecto por primera vez con el Libro Verde sobre la Energía de 2006 y que insistió en ello al fijar la estrategia europea de lucha contra el cambio climático en 2007.

bio climático, la Unión Europea debe mantener e incluso reforzar su liderazgo en la materia adoptando un nuevo punto de vista: vincular la batalla contra el calentamiento global con la seguridad energética, materia que la mayoría de los países atiende en términos exclusivamente nacionales⁷⁹.

4.3. Las propuestas europeas para un acuerdo post-Kyoto: camino de Cancún

4.3.1. La aplicación del Acuerdo de Copenhague y la preparación de la Conferencia de Cancún

Siguiendo lo recogido en el Acuerdo de Copenhague, la Comisión notificó oficialmente a finales de enero de 2010 a las Naciones Unidas sus objetivos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020⁸⁰, que se correspondían con lo que la Unión había propuesto en Copenhague. Tales objetivos, ya conocidos, consisten en el compromiso unilateral de reducir las emisiones globales de la Unión Europea en el 20% con respecto a los niveles de 1990 y en la oferta condicional de llevar esa reducción al 30%, siempre que otros grandes países emisores asuman la parte que les corresponde en el esfuerzo global de reducción. Lo cierto es que la Unión debiera de haber adoptado como compromiso unilateral la reducción de emisiones del 30%, sin vincularla a que los demás países realicen propuestas similares, lo que hubiese constituido la confirmación del liderazgo de los europeos en la lucha global contra el cambio climático tras su menor protagonismo en la fase final de la reunión de Copenhague.

En febrero, finalizado el plazo para que los países especificasen sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para 2020, Naciones Unidas hacía público que 55 países habían notificado sus objetivos⁸¹. Obviando el hecho de que sólo fuesen 55 los países que se habían pronunciado –la Unión Europea por sí sola aporta 27, la mitad–, desde la Organización se subrayó el hecho de que los mismos son responsables del 78% de esas emisiones y de que entre ellos figuran Estados Unidos y China (los dos países más contaminantes en la actualidad). Desde Naciones Unidas entienden que los datos son “un signo de que existe voluntad para celebrar negociaciones que concluyan en un acuerdo exitoso” en la XVI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se desarrollará en diciembre en Cancún.

No obstante, parecía evidente la necesidad de fortalecer e impulsar esa voluntad pues pocos días después las propias Naciones Unidas constataban, cuando eran 60 los países que había notificado sus compromisos, que dichas propuestas no eran suficientes para limitar el aumento del calentamiento a 2°C. Desde el Programa de Naciones Unidas para el Medio

⁷⁹ Isbell, P. y Steinberg, F. (2010), “Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 76/2010, p. 2.

⁸⁰ Comisión Europea (2010e), *Cambio climático: la Unión Europea notifica los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones en respuesta al Acuerdo de Copenhague* (IP/10/97), Bruselas, 28 de enero de 2010.

⁸¹ Naciones Unidas – Servicio de Noticias (2010a), *Cambio climático: continúan las negociaciones*, 2 de febrero de 2010, www.un.org

Ambiente se estimó que aunque los países cumplan con lo prometido, las emisiones continúan siendo excesivas para mantener la temperatura por debajo de ese límite. En palabras de Achim Steiner, director general de dicho organismo, “hay una brecha clara entre las estimaciones de los científicos y las propuestas hechas por los países y ésta debe ser cerrada rápidamente”⁸².

Las reuniones preparatorias para la Conferencia de Cancún tuvieron su primera sesión en abril en Bonn (Alemania). De la misma emanó un ambiente optimista pues todos los países reconocieron la necesidad de intensificar las negociaciones de cara a lograr un resultado exitoso en Cancún⁸³. A ello contribuyeron los datos de reducción de emisiones que se conocieron tras la reunión inicial de Bonn, que parecían reflejar que los países comenzaban a asumir sus responsabilidades.

Así se desprendía del Índice de Competitividad Climática hecho público en abril de 2010, un estudio anual que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y que se realiza a 95 países responsables del 97% de la actividad económica mundial y del 96% de las emisiones de gases contaminantes. Efectivamente, durante el primer trimestre de 2010 –plazo inmediatamente posterior a la Conferencia de Copenhague– el 46% de esas economías habían mejorado su eficiencia en la protección del medioambiente. Según Naciones Unidas, quienes más habían mejorado su situación son Alemania, China y Corea del Sur, mientras que destaca la relevante mejoría de países como Suecia, Dinamarca, Francia y Japón entre los más desarrollados –a destacar que cuatro de los siete citados son miembros de la Unión Europea–, así como Filipinas, India, Indonesia, Kenia, Malasia y México entre los emergentes y los que se encuentran en vías de desarrollo⁸⁴.

Lo cierto es que la Unión Europea en su conjunto presentó datos muy positivos, como una reducción del 11,6% de las emisiones de gases de efecto invernadero en sólo un año, concretamente en 2009 con respecto a 2008. No obstante, la propia Comisión reconoció que, aún siendo muy positivas las medidas que desde la Unión se están aplicando, la amplia reducción se debe en buena parte a la menor actividad económica como consecuencia de la crisis y al menor precio del gas, al cual se recurre en lugar de a otros combustibles más contaminantes y más caros⁸⁵.

La segunda reunión de Bonn, desarrollada en junio, seguía aportando cierto optimismo. Las discusiones se centraron en que los países, tanto los industrializados como los que se encuentran en vías de desarrollo, fuesen concretando sus promesas de reducción de emisiones al objeto de que en Cancún se presentasen como objetivos definidos. Desde Naciones Unidas se destacaba que en caso de que las promesas presentadas por más de 75 países –los 37 países industrializados que han ratificado el Protocolo de Kyoto y 39 países en vías de desarrollo que

⁸² Naciones Unidas – Servicio de Noticias (2010b), *Cambio climático: PNUMA pide más esfuerzos para combatirlo*, 23 de febrero de 2010, www.un.org

⁸³ Naciones Unidas – Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010a), *Climate change negotiators agree on intensified UNFCCC negotiating schedule for 2010*, 11 de abril de 2010, www.unep.org

⁸⁴ Naciones Unidas – Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010b), *Third of Countries Show Promising Gains in Low Carbon Economic Growth Since the Copenhagen Climate Accord*, 28 de abril de 2010, www.unep.org

⁸⁵ Comisión Europea (2010f), *Emissions trading: EU ETS emissions fall more than 11% in 2009* (IP/10/576), Bruselas, 18 de mayo de 2010.

propusieron acciones concretas para reducir sus emisiones— se aceptasen en Cancún como objetivos vinculantes, las emisiones de gases de efecto invernadero se reducirían entre el 12% y el 19% para 2010 con respecto a los niveles de 1990 y en hasta el 80% para 2050⁸⁶.

Sin embargo, las propias Naciones Unidas reconocían tras la tercera reunión preparatoria de Bonn, que los países no estaban concretando las acciones a realizar, lo que en caso de no solventarse para Cancún, podría alargar en exceso las negociaciones⁸⁷. A pesar de las buenas perspectivas de las dos sesiones iniciales, una visión de conjunto de las negociaciones desarrolladas en Bonn permite concluir que se caracterizaron por la escasez de avances logrados, no en vano los países trataban cuestiones cruciales como los objetivos de reducción de emisiones que, según el Acuerdo de Copenhague, tenían que haber quedado fijadas a finales de enero. La falta de ambición que se criticó a los países industrializados en Copenhague volvió a ser la nota dominante en las sesiones desarrolladas en Alemania. Sí cabe salvar la implicación creciente de los países en vías de desarrollo, actitud debida en parte a la actividad de la Unión Europea a favor de ayudar a estos países a que participen también en la lucha contra el cambio climático.

La última reunión preparatoria de la Conferencia de Cancún tuvo lugar en octubre en la ciudad china de Tianjin. Desde Naciones Unidas se presentaba como un paso adelante el hecho de que cada uno de los 176 países representados en la reunión se había comprometido a hacer todo lo que pudiese a favor de la lucha contra el cambio climático, habiéndose discutido por parte de todos las cuestiones más relevantes al respecto entre las que se citan la adaptación a las consecuencias del cambio climático, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, los elementos clave de la financiación de la lucha contra el cambio climático y el futuro del Protocolo de Kyoto⁸⁸. Naciones Unidas destacaba que los países acordaron las cuestiones que podrían resolverse en Cancún y las que deberán dejarse para más adelante. Lo cierto es que este resultado es preocupante porque no parece que se lleve ninguna cuestión totalmente cerrada a la Conferencia de Cancún, lo que alargará las discusiones y posibilitará que, tal y como sucedió en Copenhague se dejen importantes temas para resolver más adelante —cuando cada vez hay menos tiempo para ello— o se adopten decisiones importantes en cuanto al contenido pero sin validez formal por no ser vinculantes.

Ante esta perspectiva, cobra más importancia la posición de la Unión Europea por cuanto que, si ejerce efectivamente la influencia que como potencia mundial le corresponde, puede favorecer que los acuerdos concretos y vinculantes en la Conferencia de Cancún sean mayoría frente a la expresión de simples buenas voluntades. Aunque se le puede exigir a la Unión mayor profundidad en sus propuestas, lo cierto es que la relevancia del contenido relativo al crecimiento sostenible —en el que la lucha contra el cambio climático es pieza fundamental— y

⁸⁶ Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010a), *Bonn climate talks make progress on fleshing out specifics of global climate change regime*, 11 de junio de 2010, www.un.org

⁸⁷ Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010b), *Governments make progress towards deciding shape of result at UN Climate Change Conference in Mexico, but need to narrow down number of negotiating options*, 6 de agosto de 2010, www.un.org

⁸⁸ Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010c), *At Tianjin climate gathering, governments come closer to defining what can be achieved at Cancún UN Climate Change Conference*, 9 de octubre de 2010, www.un.org

su plan para fomentar el crecimiento en la próxima década, puede arrastrar a muchos países a adoptar planes similares. La Estrategia Europa 2020 tiene una proyección exterior evidente y de relevancia extrema, por la posibilidad de positiva influencia en la materia que nos ocupa.

4.3.2. La Unión Europea debe fortalecer su liderazgo en la lucha contra el cambio climático

Con la instauración de la política medioambiental europea, iniciada con el AUE y reforzada con el TUE de Maastricht, la Unión Europea ha desarrollado una importante actividad exterior con respecto al que posiblemente es el ámbito de mayor relevancia en dicha materia. En efecto, desde comienzos de la década de los 90 ha participado de forma activa en los diferentes foros internacionales que han venido abordando la lucha contra el calentamiento global del planeta. El papel de la Unión “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 en reducción de emisiones”⁸⁹.

Así se hizo evidente en la primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Berlín en abril de 1995. La Unión Europea “demostró su intención de convertirse en un líder en materia medioambiental”⁹⁰, presionando para adoptar lo que fue el Mandato de Berlín: el compromiso para iniciar un proceso de negociación dirigido a elaborar y aprobar un protocolo sobre cambio climático que estableciese compromisos vinculantes para los países industrializados al objeto de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

La cuestión quedó aún más patente en la tercera Conferencia de las Partes celebrada en Japón en diciembre de 1997, en la que se adoptó el Protocolo de Kyoto. Durante las negociaciones, las propuestas europeas consistían en una reducción de las emisiones contaminantes de los países desarrollados del 15% para 2010. No obstante, el objetivo fijado por el Protocolo consistió en una reducción global de las emisiones de efecto invernadero del 5,2% para 2012 con respecto de los niveles de 1990. La Unión Europea fue más allá de dicho objetivo general, de modo que se comprometió a una reducción de sus emisiones del 8%. Teniendo en cuenta que Estados Unidos –el país con emisiones más elevadas– y algún otro país industrializado como Australia se mostraron en contra de la reducción de emisiones –al menos mientras no se estableciesen también para los países en vías de desarrollo–, así como que los países de la OPEP cuestionaban la veracidad científica del cambio climático, cabe considerar que la aceptación final de la necesidad de reducir las emisiones y del establecimiento de un objetivo al respecto, supuso un resultado más cercano a los postulados europeos.

Es justo reconocer que “el sistema de control de emisiones y buena parte de los sistemas de cumplimiento (del Protocolo de Kyoto) están claramente inspirados en normativa estadounidense sobre calidad de aire”, si bien “finalmente Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kyoto y pasó a protagonizar un papel secundario en los siguientes encuentros

⁸⁹ Pérez de las Heras, *op. cit.*, p. 120.

⁹⁰ Barreira López, A. (2010), “El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 42, p. 47.

internacionales”⁹¹. Este hecho dejó a la Unión Europea como la potencia que lidera la lucha internacional contra el cambio climático. Lo ha demostrado con el desarrollo en este ámbito de la política medioambiental, y a través de diferentes programas, de la adopción de normativa específica y de numerosos instrumentos dirigidos a reducir las emisiones contaminantes europeas, a las que nos hemos referido en el segundo epígrafe. Del mismo modo, en el contexto internacional, la Unión ha presentado las propuestas con mayor nivel de compromiso entre las economías más avanzadas a la hora de lograr un nuevo acuerdo vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto, tratando de agrupar en torno al mismo también a los países en vías de desarrollo. A ello nos hemos referido en el tercer epígrafe. Sin embargo, como se ha podido observar al analizar la Conferencia de Copenhague, en esta reunión se constató el intento de Estados Unidos de volver a la primera línea, así como un protagonismo ascendente de China.

En la fase de preparación de la Conferencia de Copenhague el liderazgo europeo en la acción internacional en la lucha contra el cambio climático fue patente. Aún así, la capacidad de liderazgo de la Unión Europea quedó en entredicho ante el protagonismo de la administración Obama y la relevancia adquirida por el eje de negociación establecido por la misma con China. En efecto, el acercamiento de posturas entre ambos países evidenció que “era en el acuerdo entre los dos principales emisores de gases de efecto invernadero donde podría definirse una estrategia efectiva para el período posterior a 2012”⁹². Además, el bloqueo surgido en las últimas horas de la Conferencia se superó por la actuación estadounidense, manteniendo reuniones con las principales economías emergentes (además de China, India, Brasil y Sudáfrica).

Los propios Estados Unidos se han encargado de generalizar su imagen de artífice del Acuerdo de Copenhague, tratando así de ponerse al frente de las negociaciones para la reunión de Cancún. Esa última fase de las negociaciones en la capital danesa pudo dar lugar a una imagen pasiva de la Unión Europea, que no ha sabido además “vender” el resultado, no en vano buena parte del contenido del Acuerdo recogía las propuestas de la Unión, lo que precisamente, por el indudable papel de liderazgo mantenido por la Unión hasta entonces, facilitó su aceptación por la gran mayoría. Incluso aún considerándolo un paso adelante, y mostrando una reveladora sinceridad, desde la propia Unión se hizo pública una sensación de decepción ante el resultado de la Conferencia. Europa debe, por lo tanto, no sólo mantener su posición de liderazgo en la lucha contra el cambio climático, sino reforzarla mediante propuestas más audaces que las realizadas hasta la fecha.

En marzo de 2010 la Comisión hacía pública su propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía de la Unión Europea de cara a la próxima década: *Europa 2020*. Entre los objetivos propuestos, a los que nos hemos referido en el epígrafe 4.1, se encuentra en materia de clima y energía el denominado “20/20/20”, fundamento de la posición europea actual para luchar contra el cambio climático y que se defenderá en Cancún y en las negociaciones que previsiblemente seguirán a dicha reunión:

⁹¹ Giles Camero, R. M. (2010), “La Reunión de Copenhague de 2009: Las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 42, p. 139.

⁹² *Ibidem*, p. 141.

- reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, o del 30% si los otros países desarrollados se comprometen a unas reducciones comparables y los países en desarrollo contribuyen adecuadamente en proporción a sus capacidades;
- aumento del 20% de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía;
- disminución del consumo de energía en un 20% logrando una mayor eficiencia energética.

En las mismas fechas, la Unión presentaba su propuesta para revitalizar la acción mundial en la lucha contra el cambio climático, analizada en el epígrafe anterior. Además de mantener la postura unilateral de reducir las emisiones en el 20%, se hizo público el compromiso de analizar las posibilidades de aumentar dicha reducción al 30%. En la presentación de la estrategia, la Comisión, por boca de la Comisaria de Acción por el Clima, exteriorizó cierto pesimismo ante la posibilidad de que en Cancún se adopte un nuevo acuerdo vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto, por lo que las negociaciones deberán continuar durante 2011. No obstante, desde Europa se hará todo lo posible al objeto de obtener resultados importantes y concretos en Cancún. Para ello, la Unión debe demostrar su liderazgo de manera convincente, tomando medidas tangibles y decididas para convertirse en la región más respetuosa con el clima⁹³.

Por su parte, el Consejo Europeo recordó que “un acuerdo jurídico mundial y general sigue siendo el único modo eficaz de alcanzar el objetivo acordado de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C en comparación con los niveles preindustriales” y subrayó la necesidad de “imprimir una nueva dinámica al proceso de negociación internacional” partiendo de las propuestas de la Comisión⁹⁴. Asimismo, el Consejo Europeo corroboraba que la Unión mantenía las propuestas presentadas en Copenhague, tanto en lo referido a la reducción de emisiones, como a la ayuda financiera para los países en desarrollo al objeto de que éstos adopten medidas de adaptación frente al cambio climático, estableciendo además que las mismas se pusiesen en marcha de modo inmediato.

La Comisión presentó en mayo una Comunicación en la que iniciaba el debate sobre la posibilidad de que la Unión Europea aumente la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero del 20% al 30%⁹⁵. La Comisión recordaba que para poder limitar el calentamiento global en 2°C los países desarrollados deben reducir sus emisiones para 2050 entre el 80% y el 95% con respecto a los niveles de 1990. La propuesta de la Unión es un primer paso para lograr dicho objetivo. La Comisión, aún mostrando de nuevo su decepción con el resultado de la Conferencia de Copenhague, subraya como aspecto positivo el hecho de que como consecuencia de lo establecido en el Acuerdo de Copenhague los países responsables del 80% de las emisiones mundiales han presentado sus objetivos para reducirlos, si bien no serán suficientes para lograr limitar en 2°C el calentamiento global.

⁹³ Comisión Europea (2010d), *op. cit.*, p.1.

⁹⁴ Consejo Europeo (2010a), *op. cit.*, p. 6.

⁹⁵ Comisión Europea (2010g), *Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 2010 “Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage”*, COM (2010) 265 final.

La Comisión celebró que la Unión Europea se acerque al logro de sus objetivos, pues si en 2005 la Unión había reducido sus emisiones en el 7%, en 2008 la reducción superaba el 10%, y el ritmo aumentó durante 2009. No obstante, la institución europea subraya que los últimos datos se deben en parte a la contracción de la economía derivada de la situación de crisis. La Comisión reconoce que los costes para alcanzar el objetivo del 20% de reducción han ido disminuyendo, lo que pudiera hacer pensar que es factible asumir el coste de aumentar el objetivo de reducción al 30% para 2020. Sin embargo, el contexto internacional impide poner en práctica dicho objetivo, tanto por la crisis, como por el todavía bajo grado de implicación en la lucha contra el cambio climático de los demás países, especialmente de algunas de las economías más desarrolladas y de las emergentes más contaminantes. Por todo ello, la Comisión concluye que la Unión debe prepararse para llevar a la práctica el objetivo de reducción de las emisiones del 30%, si bien subraya que no debe ponerlo en marcha hasta que las condiciones internacionales sean las adecuadas.

El Consejo Europeo de junio “tomó nota” de la Comunicación de la Comisión y solicitó a esta institución que continuase analizando la cuestión⁹⁶. También el Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente de octubre solicitaba a la Comisión continuar profundizando en el análisis de las posibilidades de aumentar la reducción de emisiones de la Unión del 20% al 30%, así como de estudiar las consecuencias de ello en los Estados miembros. En línea con lo expresado por la Comisión, el Consejo resolvió continuar con dicho análisis para que la Unión esté preparada para reaccionar ante las próximas negociaciones internacionales sobre el clima⁹⁷.

Este Consejo de octubre definió asimismo la postura que la Unión Europea llevará a la Conferencia de Cancún. En sus conclusiones específicas sobre esta cuestión el Consejo reconocía los pocos avances habidos en las reuniones de Bonn y Tiajin, por lo que reclamaba un incremento del ritmo de las negociaciones para poder lograr un resultado exitoso en Cancún⁹⁸. Las propuestas y objetivos marcados por la Unión Europea no son sino una descripción de su postura ante el cambio climático, la cual ha convertido a la Unión en la potencia económica que lidera la lucha en este ámbito; entre ellas destacamos las siguientes⁹⁹:

- La Unión reafirma su objetivo de reducir el 30% de sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 con respecto a los niveles de 1990, como parte de un acuerdo global para el período posterior a 2012 en el que los demás países desarrollados contribuyan con reducciones comparables y los países en desarrollo más avanzados lo hagan de acuerdo a sus responsabilidades y capacidades.

⁹⁶ Consejo Europeo (2010b), op. cit, p. 8.

⁹⁷ Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2010a), *Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage - Council conclusions*, 14979/10 – ENV 699, Bruselas, 14 de octubre de 2010.

⁹⁸ Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2010b), *Preparations for the 16th session of the Conference of the Parties (COP 16) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 6th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 6) (Cancún, 29 November to 10 December 2010) - Council conclusions*, 14957/10 – ENV 693, Bruselas, 14 de octubre de 2010.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 5-13.

- La Unión asume como objetivo propio (contribuyendo del modo previsto en el guión anterior) la necesaria reducción de las emisiones globales en el 50% para 2050, que por parte de los países desarrollados en cuanto grupo deberá ser de entre el 80% y el 95% para 2050 y, específicamente, el 30% para 2020 con respecto a los niveles de 1990.
- La Unión apuesta por un acuerdo para reducir las emisiones globales del transporte internacional aéreo y marítimo.
- La Unión asume el compromiso de convertirse en una economía segura y sostenible de bajas emisiones de carbono para 2050, así como de establecer niveles intermedios ambiciosos al respecto para 2030 (solicitando a la Comisión que elabore una hoja de ruta al respecto).
- La Unión reclama un acuerdo para reducir la deforestación tropical al menos en el 50% para 2020 y para detener completamente la pérdida de cubierta forestal mundial para 2030.
- La Unión recuerda la necesidad de hacer efectivo el compromiso de los países desarrollados para prestar ayuda financiera al objeto de que los países en desarrollo pongan en marcha medidas para mitigar las consecuencias del cambio climático y adaptarse a ellas. Recuerda que la Unión Europea ha iniciado la puesta en marcha de su ayuda y que llevará a Cancún un detallado informe al respecto, deseando que se presenten iniciativas para aumentar la transparencia de la financiación climática.

El Consejo Europeo refrendó lo acordado por el Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente, fijando definitivamente la postura de la Unión para la reunión de Cancún¹⁰⁰. Ahora bien, aunque la Unión mantiene su exigencia de lograr “un marco general mundial jurídicamente vinculante y que incorpore las orientaciones políticas aportadas por el Acuerdo de Copenhague”, el Consejo Europeo desea que la Conferencia de Cancún “constituya un paso intermedio significativo” que facilite el logro de dicho objetivo. Por lo tanto, desde la Unión Europea se asume que la XVI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático no tendrá como resultado el acuerdo sobre un texto jurídico vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto a partir del 1 de enero de 2013. Es más, el Consejo Europeo confirma “la voluntad de la Unión Europea de estudiar la posibilidad de un segundo período de compromiso en el contexto del Protocolo de Kyoto”. Ello parece significar que Europa reconoce la posibilidad de que los intereses conjuntos de Estados Unidos y China determinen la dirección de las negociaciones en Cancún.

Sin embargo, la Unión Europea no desiste y, consciente de las virtudes de sus propuestas, se prepara para las determinantes negociaciones internacionales de 2011 que deberán concluir definitivamente a más tardar en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2012. En efecto, la Unión “reevaluará la situación después de la Conferencia de Cancún, estudiando las opciones relativas a la superación del objetivo de reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, a fin de estar en condiciones de reaccionar frente a las negociaciones internacionales en curso en relación con el clima”, y solicita al Consejo un informe sobre la cuestión para la primavera de 2011. Por lo tanto, mantiene su posición

¹⁰⁰ Consejo Europeo (2010c), Consejo Europeo de Bruselas de 28 y 29 de octubre de 2010 – Conclusiones, EUCO 25/10.

de liderar la lucha contra el cambio climático y así, “paralelamente al intento de lograr un acuerdo internacional, la UE desarrollará asimismo un planteamiento más diversificado en sus contactos con interlocutores clave en ámbitos de interés común que puedan contribuir a la reducción de sus emisiones”, alentando “iniciativas regionales para hacer frente al cambio climático y promover un crecimiento ecológico”.

5. Conclusiones

La nueva Estrategia post-Lisboa adoptada por la Unión Europea para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador evidencia la importancia que la protección medioambiental tiene en la actualidad, así como su estrecha relación con sectores relevantes. En efecto, el concepto de crecimiento sostenible es un elemento clave y fundamental en la determinación de los planteamientos para adoptar las medidas que conducen al desarrollo económico equilibrado. La Estrategia Europa 2020 es fiel reflejo de ello, estableciendo como objetivos de la Unión para la próxima década la reducción de emisiones contaminantes, el aumento de la presencia de las energías renovables en el consumo de energía y el logro de una mayor eficiencia energética. Dichos objetivos no son sino los instrumentos básicos de los que dispone la Unión para hacer frente al mayor reto internacional en la actualidad, tanto por sus propias consecuencias como por su influencia en otros retos de envergadura mundial, como es el cambio climático.

La magnitud de la temática medioambiental y, concretamente, de la lucha contra el cambio climático en la nueva estrategia europea responde a la relevancia que dichas cuestiones han tenido en el desarrollo reciente de la Unión, de ahí que hayan ido copando mayor contenido en la normativa fundamental europea. Tal y como se ha analizado a lo largo del trabajo, la Unión Europea es la potencia económica del planeta con el mayor compromiso medioambiental y con las propuestas más avanzadas en la lucha contra el cambio climático. Es cierto que se puede pedir un mayor compromiso a la Unión pero también es evidente que la Unión debe atender a sensibilidades dispares de sus Estados miembros también en esta materia. No obstante, la postura europea ha supuesto que la Unión lidere la lucha contra el cambio climático entre los países desarrollados y constituya un referente para los países en vías de desarrollo. Así cabe apreciarlo en la actividad internacional de la Unión y sus resultados, especialmente tras la firma del Protocolo de Kyoto y en los últimos años.

El intento de Estados Unidos de acceder a la primera línea de protagonismo en las negociaciones para la búsqueda del nuevo acuerdo climático mundial, objetivo en parte cumplido en la Conferencia de Copenhague gracias a la confluencia de intereses con China, pudiera quitar cierta entidad al esfuerzo continuado de la Unión Europea. Sin embargo, la Estrategia Europa 2020 ofrece a la Unión los fundamentos para continuar liderando la lucha global contra el cambio climático.

En efecto, la relevancia ya citada que adquiere el crecimiento sostenible como uno de los tres pilares en los que se basa el desarrollo inmediato del proceso de integración europea, así como los objetivos específicos para su logro, los cuales al mismo tiempo se convierten en herramientas de lucha contra el cambio climático, hacen de la Unión la economía más

avanzada y sostenible del planeta. Las propuestas y objetivos más elaborados que la Unión se ha marcado en los últimos meses, tanto para su devenir diario como para presentarlos en los foros internacionales correspondientes, constituyen una evidente prueba de que la Unión Europea redobla sus esfuerzos por lograr definitivamente un acuerdo internacional vinculante que logre frenar el calentamiento global.

6. Bibliografía

- Barreira López, A. (2010), “El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 42.
- Camarero Rodríguez, F. (2008), “Bali y el largo camino del Protocolo de Kyoto”, *Seguridad y Medio Ambiente*, núm. 109.
- Comisión Europea (1993), *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión Europea (2000), *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.
- Comisión Europea (2001), *Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”*, COM (2001) 31 final.
- Comisión Europea (2003), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo*, COM (2003) 85 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003.
- Comisión Europea (2005), *Comunicación de 9 de febrero de 2005, “Ganar la batalla contra el cambio climático mundial”*, COM (2005) 35.
- Comisión Europea (2006a), *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión Europea (2006b), *The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión Europea (2006c), *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.
- Comisión Europea (2007a), *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de abril de 2007, relativa a la revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente*, COM (2007) 225 final.
- Comisión Europea (2007b), *Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Limitar el calentamiento mundial a 2 °C - Medidas necesarias hasta 2020 y después”*, COM (2007) 2 final.
- Comisión Europea (2007c), *Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”*, COM (2007) 1 final.

- Comisión Europea (2007d), *Libro Verde: Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE*, COM (2007) 354 final.
- Comisión Europea (2007e), *La lucha contra el cambio climático. La Unión Europea lidera el cambio*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.
- Comisión Europea (2007f), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 18 de septiembre de 2007, "Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático"*, COM (2007) 540 final.
- Comisión Europea (2008), *Climate change and the EU's response* (IP/08/747), Memorando de 28 de noviembre de 2008.
- Comisión Europea (2009a), *Necesidad de un acuerdo mundial, ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague para evitar un cambio climático peligroso* (IP/09/1867), Bruselas, 2 de diciembre de 2009.
- Comisión Europea (2009b), *The Copenhagen climate conference: key EU objectives* (MEMO/09/534).
- Comisión Europea (2009c), *Después de Copenhague*, 21 de diciembre de 2009 (http://ec.europa.eu/news/environment/091221_es.htm).
- Comisión Europea (2010a), *Commission creates two new Directorates-General for Energy and Climate Action* (IP/10/164), Bruselas, 17 de febrero de 2010.
- Comisión Europea (2010b), *Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador"*, COM (2010) 2020.
- Comisión Europea (2010c), *Comunicación de la Comisión de 9 de marzo de 2010 "International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change"*, COM (2010) 86 final.
- Comisión Europea (2010d), *Cambio climático: la Comisión Europea establece una estrategia para revitalizar la acción mundial después de Copenhague*, IP/10/255, Bruselas, 9 de marzo de 2010, p. 2.
- Comisión Europea (2010e), *Cambio climático: la Unión Europea notifica los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones en respuesta al Acuerdo de Copenhague* (IP/10/97), Bruselas, 28 de enero de 2010.
- Comisión Europea (2010f), *Emissions trading: EU ETS emissions fall more than 11% in 2009* (IP/10/576), Bruselas, 18 de mayo de 2010.
- Comisión Europea (2010g), *Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 2010 "Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage"*, COM (2010) 265 final.
- Consejo de la Unión Europea (2002), *Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo*.
- Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2009), *Environment: Council Conclusions* (IP/09/1997), Bruselas, 22 de diciembre de 2009.

- Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2010a), *Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage - Council conclusions*, 14979/10 – ENV 699, Bruselas, 14 de octubre de 2010.
- Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente (2010b), *Preparations for the 16th session of the Conference of the Parties (COP 16) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 6th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 6) (Cancún, 29 November to 10 December 2010) - Council conclusions*, 14957/10 – ENV 693, Bruselas, 14 de octubre de 2010.
- Consejo Europeo (2007a), Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 – *Conclusiones de la Presidencia*, 7224/1/07 REV1.
- Consejo Europeo (2007b), Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de diciembre de 2007 – *Conclusiones de la Presidencia*, 16616/1/07, REV 1, CONCL 3.
- Consejo Europeo (2008a), Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de marzo de 2008 – *Conclusiones de la Presidencia*, 7652/08 REV1.
- Consejo Europeo (2008b), Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de diciembre de 2008 – *Conclusiones de la Presidencia*, 17271/1/08 REV1.
- Consejo Europeo (2009a), Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2009 – *Conclusiones de la Presidencia*, 7880/09 REV1.
- Consejo Europeo (2009b), Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de octubre de 2009 – *Conclusiones de la Presidencia*, 15265/1/09 REV1.
- Consejo Europeo (2009c), Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2009 – *Conclusiones*, EUCO 6/09.
- Consejo Europeo (2010a), Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2010 – *Conclusiones*, EUCO 7/10.
- Consejo Europeo (2010b), Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – *Conclusiones*, EUCO 13/10.
- Consejo Europeo (2010c), Consejo Europeo de Bruselas de 28 y 29 de octubre de 2010 – *Conclusiones*, EUCO 25/10.
- Cuenca García, E. (2007), *Economía de la Unión Europea*, Pearson-Prentice Hall, Madrid.
- Enrique de Ayala, J. (2007), “¿Aniversario feliz? La construcción europea cumple 50 años”, *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 116.
- EUROSTAT (2010), *The EU in the World. A statistical portrait*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010a), *Bonn climate talks make progress on fleshing out specifics of global climate change regime*, 11 de junio de 2010, www.un.org
- Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010b), *Governments make progress towards deciding shape of result at UN Climate Change Conference in Mexico, but need to narrow down number of negotiating options*, 6 de agosto de 2010, www.un.org
- Framework Convention on Climate Change – Secretariat (2010c), *At Tianjin climate gathering, governments come closer to defining what can be achieved at Cancún UN Climate Change Conference*, 9 de octubre de 2010, www.un.org

- Giles Carnero, R. M. (2010), “La Reunión de Copenhague de 2009: Las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 42.
- Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030, *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*, mayo de 2010.
- Isbell, P. y Steinberg, F. (2010), “Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 76/2010, p. 2.
- IPCC-Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, Grupo de Trabajo I (2007), “Cambio climático 2007: las bases de la ciencia física” (Contribución al Cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) – Resumen para políticos), *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 116.
- Lázaro, L. (2007), “Cambio climático: ¿Nos enfrentamos a un puñado de alarmistas o es el momento de actuar?”, *ARI (Real Instituto Elcano)*, núm. 72.
- Lázaro, L. (2010), “Cambio climático: frenazo en Copenhague; próxima estación: México 2010 (COP 16)”, *ARI (Real Instituto Elcano)*, nº 9/2010.
- Lenschow, A. y Sprungk, C. (2010), “The Myth of a Green Europe”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, nº 1.
- Moussis, N. (2009), *EU Environment & Energy Policies: two interwoven legislative areas*, European Study Service, Rixensart (Bélgica).
- Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (2002), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid.
- Naciones Unidas (2007), “Decisión 1/CP.13 – Plan de Acción de Bali”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13º período de sesiones (FCCC/CP/2007/6/Add.1)*, de 14 de marzo de 2008.
- Naciones Unidas – Servicio de Noticias (2010a), *Cambio climático: continúan las negociaciones*, 2 de febrero de 2010, www.un.org
- Naciones Unidas – Servicio de Noticias (2010b), *Cambio climático: PNUMA pide más esfuerzos para combatirlo*, 23 de febrero de 2010, www.un.org
- Naciones Unidas – Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010a), *Climate change negotiators agree on intensified UNFCCC negotiating schedule for 2010*, 11 de abril de 2010. www.unep.org
- Naciones Unidas – Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010b), *Third of Countries Show Promising Gains in Low Carbon Economic Growth Since the Copenhagen Climate Accord*, 28 de abril de 2010, www.unep.org.
- National Geographic Society (2008), *Cambio Climático*, RBA, Madrid.
- Nieto Solís, J. A. (2005), *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Pirámide, Madrid.
- Pérez de las Heras, B. (2009), “La Unión Europea como actor de gobernanza climática”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16.
- PNUD (2007a), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.

- Shepard, D. (2008), *La Perspectiva de Poznan*, Portal del Sistema de Naciones Unidas sobre el cambio climático, www.un.org/spanish/climatechange
- Stern, N. (2007), *El Informe Stern. La verdad del cambio climático*, Paidós, Barcelona.
- World Economic Forum (2010), *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?*, WEF, Ginebra.