



LA UNIÓN EUROPEA EN LA CONFERENCIA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE COPENHAGUE: LUCHA FRUSTRADA A FAVOR DE UN TEXTO JURÍDICAMENTE VINCULANTE

Asier García Lupiola

Profesor Colaborador Permanente de la Universidad del País Vasco

1. Introducción

El Protocolo de Kyoto, firmado en 1997 y cuya entrada en vigor tuvo lugar en 2004, 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. Las negociaciones para lograr dicho acuerdo se iniciaron en la XIII Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, celebrada en diciembre de 2007 en Bali. Las mismas continuaron un año después, en la siguiente Conferencia desarrollada en Poznan, con vistas a que el acuerdo final se adoptara en la XV Conferencia que tendría lugar en diciembre de 2009 en Copenhague. Sin embargo, al no adoptarse un acuerdo vinculante en la capital danesa, el objetivo deberá ser necesariamente completado en México a finales del presente 2010.

Los problemas para lograr el acuerdo se fundamentan en las posiciones que mantienen los diferentes países, principalmente los grandes contaminadores, ya sean países desarrollados como los Estados Unidos de América, emergentes como China o incluso muchos de los considerados en vías de desarrollo. Las posturas enfrentadas radican en diferentes argumentos de unos y otros como la negativa a reducir drásticamente las emisiones contaminantes, la postura contraria a sistemas internacionales de control de las emisiones o las peticiones de ayuda financiera para poder adoptar sistemas de mitigación de las emisiones y de adaptación a las consecuencias del cambio climático.

En este contexto de falta de acuerdo es de destacar la postura de la Unión Europea, la cual en esta materia ha logrado mantener una línea de actuación unitaria, agrupando de modo cohesionado a sus 27 países miembros. La Unión está tratando de liderar a los países industrializados en una vía de reducción relevante de las emisiones contaminantes así como de establecer un sistema de financiación para los países en desarrollo y, específicamente, para los menos desarrollados, al objeto de que puedan adoptar instrumentos de mitigación de sus emisiones y de adaptación al cambio climático. Para desarrollar este objetivo la Unión ha presentado en los diferentes foros internacionales propuestas para favorecer la consecución de un tratado que sustituya al Protocolo de Kyoto y que sea eficaz para combatir el cambio climático, habiendo sido el último de ellos la Conferencia de Copenhague.

Esta contribución analiza, por un lado, las propuestas que la Unión Europea ha ido elaborando de cara a la Conferencia de Copenhague (epígrafe 2), centrándose en las que se fueron haciendo públicas durante 2009 (epígrafe 3) pues éstas determinaron la postura concreta que la Unión defendería en dicho foro, y por otro, el papel de la Unión durante la Conferencia y el resultado de la misma, tanto en lo que en comparación a lo propuesto por la Unión se refiere como a la valoración realizada por ésta (epígrafe 4)[1]

2. Antecedentes de Bali y Poznan

En diciembre de 2007 tuvo lugar en Bali la XIII Conferencia sobre cambio Climático de las Naciones Unidas, cuyo objetivo era iniciar las negociaciones para llegar a un acuerdo que sustituya al Protocolo de Kyoto con el fin de alcanzar en 2009 un acuerdo global, general y efectivo para el período posterior a 2012. Durante dicho año 2007 la Unión fue concretando su postura para dicho foro por medio de diferentes propuestas, en las que incidía en la necesidad de que los países actuaran conjuntamente.

En la comunicación que la Comisión presentó en enero de 2007[2] 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. Era la confirmación de 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[3].

Para llevar a cabo esta 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”[4]. 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 del tratado que deberá sustituir al Protocolo de Kyoto. 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 las emisiones de gases contaminantes hasta un 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.

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 reto[5]. 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 adaptarse a los cambios actuales[6]. Por una parte, se pretende proporcionar una plataforma de diálogo e intercambio periódicos entre la Unión y estos países al objeto de integrar el cambio climático en las estrategias de desarrollo nacional y en la cooperación al desarrollo. Por otra parte, 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. En noviembre, el Consejo de Asuntos Generales aprobó la propuesta de la Comisión sobre la alianza mundial para hacer frente al cambio climático, cuestión que el Consejo Europeo de diciembre recogía expresamente[7].

La Conferencia de Bali, desarrollada entre los días 3 y 14 de diciembre de 2007 en dicha isla de Indonesia, tenía por objetivo acordar el inicio de las negociaciones sobre un nuevo tratado mundial del clima que recorte las emisiones de gases de efecto invernadero y sustituya al Protocolo de Kyoto, e incluso se preveía la posibilidad de establecer objetivos concretos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero después de 2012. 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. Los países menos desarrollados tampoco eran favorables a compromisos concretos para todos los países. La presidencia indonesia de la Conferencia, siguiendo lo recogido en el Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)[8], 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.

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 con 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 la transferencia de recursos y capacitación, mientras que Estados Unidos asume un proceso multilateral de adopción de acuerdos, flexibilizando así su postura”[9].

El Plan de Acción de Bali, conocido como la *Hoja de ruta de Bali*[10], establece un plan de trabajo para definir compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero más allá del año 2012, los cuales serán el resultado de una negociación que no se extenderá más allá del año 2009. El acuerdo que se deberá concretar entonces “determinará las políticas climáticas y con ellas el rumbo de la futura economía mundial”[11]. Aunque el documento final no especifica la reducción de emisiones a realizar, sí recoge 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 Clima[12]. 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 del 1 al 12 de diciembre de 2008 en Poznan (Polonia). En dichas fechas se desarrolló la Conferencia anual de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, preparatoria de la que tendría lugar a finales de 2009 en la capital danesa y en la que habría que decidir cómo superar el Protocolo de Kyoto, bien negociando un nuevo período de compromiso del mismo o bien negociando un acuerdo totalmente nuevo. 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”[13].

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 2020[14]. Asimismo, la Unión solicitó un acuerdo sobre un programa de trabajo claro que orientase las negociaciones en 2009, incluida una posible reunión ministerial extraordinaria hacia mediados de año; 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.

Entre los resultados cabe destacar 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, son los países en desarrollo los que más frustrados se mostraron “porque 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”[15]. Aún así, China, India, México y Brasil presentaron planes contra el cambio climático.

3. Hacia Copenhague

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 garantizará 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”[16].

Durante 2009, la Unión fue manifestando Consejo tras Consejo su intención de liderar a los países industrializados en la búsqueda de dicho acuerdo mundial. Así, siguiendo lo expuesto por la Comisión –que contaba con el respaldo del Parlamento Europeo–[17] en marzo 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”[18]. 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 en países en desarrollo. 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.

En junio la Unión Europea volvía “a hacer un llamamiento a todas las partes para que cooperen para llegar a un acuerdo ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague”, recordando que estaba “dispuesta a desempeñar un papel destacado en este proceso”, sirviendo de ejemplo el hecho de que la Unión había “intensificado su diálogo bilateral sobre cambio climático con socios internacionales clave, por ejemplo en las recientes cumbres con Canadá, China, los Estados Unidos, Japón, la República de Corea y Rusia”[19]. En cuanto a la financiación de la lucha contra el cambio climático la Unión subrayaba que todos los países, excepto los menos desarrollados, deben contribuir a la misma. Para garantizar unos mecanismos de financiación eficientes, eficaces y equitativos, la Unión apostaba por “la instauración de estrategias completas de desarrollo con bajas emisiones de carbono por los países en desarrollo y la creación de un sistema integral para medir, informar y verificar las medidas de mitigación de dichos países”[20].

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 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 Copenhague[21].

En esta ocasión, como sucediese en la Conferencia de Bali, la Unión recurrió a los datos científicos y a la propuesta del IPCC –que integra la propia de la Unión– 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”[22].

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 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”[23].

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)”[24].

4. Copenhague y su resultado

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de Copenhague 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 de la Comisión Europea, tomando parte en las mismas el comisario de medio ambiente Stravos Dimas, el ministro de medio ambiente sueco Andreas Calgren y el propio Presidente de la Comisión Durao Barroso.

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 para 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 50 % y 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 los todavía considerados en desarrollo y cada vez 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 global[25].

Las negociaciones pusieron de manifiesto las dificultades de Estados Unidos para comprometerse a una cifra específica en la reducción de emisiones –a pesar de las buenas intenciones echas públicas por el Presidente Obama[26]–, 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 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”[27].

A falta del acuerdo vinculante, la Unión propuso la adopción “de disposiciones sobre una actuación inmediata, que comience en 2010”. Ello requiere 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”[28]. 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.

Finalmente, 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 participantes[29].

El acuerdo mantiene como objetivo el límite de 2 °C de subida del calentamiento global para 2050 (punto 1 del acuerdo)[30] y admite 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 se establece un límite concreto de emisiones a los países, los cuales deben especificar en enero de 2010 sus objetivos de reducción de emisiones para 2020 (punto 4). Del mismo modo, se eliminan los objetivos globales de reducción de CO₂ para 2050 apuntados en Bali en 2007 pues no se realiza ninguna mención a los mismos.

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 el acuerdo 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 que promete el acuerdo por parte de los países industrializados será de 30.000 millones de dólares entre 2010 y 2012, mientras que lo será de 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 (punto 8).

En las últimas horas de la Conferencia, la Unión Europea mostró su frustración por el acuerdo por boca de Manuel Durao 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 paso [31]. Desde España, país que preside 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; mientras que Reino Unido responsabilizó, junto con los cinco países ya mencionados, a China de bloquear un acuerdo más ambicioso [32].

Pocos días después del fin de la Conferencia, la Comisión Europea realizó una primera valoración del resultado de la misma [33]. El Presidente Durao 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 “que tenga en cuenta no sólo los intereses de los grandes países, como ocurrió en Copenhague, sino también los de los Estados más pequeños”. [34]

El Consejo de la Unión Europea de Medio Ambiente emitió una valoración más positiva y posibilista [35]. 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.

5. Conclusión

Las consecuencias del cambio climático exigen redoblar los esfuerzos por el logro del desarrollo sostenible, especialmente en lo que se refiere a la adaptación de los sistemas productivos, el funcionamiento del mercado y los hábitos de consumo. El objetivo de limitación del calentamiento global mediante la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero constituye el camino a seguir por la Unión Europea, la cual trata de agrupar en su afán a los demás países desarrollados. Al mismo tiempo, pretende colaborar con los países en vías de desarrollo para que éstos también se sumen, en la medida de sus posibilidades, a la lucha contra el cambio climático.

Aunque se pueden exigir a la Unión mayores esfuerzos, lo cierto es que su impulso a favor de un acuerdo internacional más avanzado que el Protocolo de Kyoto es notorio. No obstante, su capacidad para arrastrar en dicho objetivo al conjunto de la sociedad internacional no acaba de ser determinante: si en la Conferencia de Bali parecía lograr un avance importante de cara a la de Copenhague, la Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas celebrada en la capital danesa dejó mucho que desear. Y en esta ocasión, la Unión no ha podido evitar mostrar su decepción aunque haya tratado de buscar los aspectos positivos.

La Unión debe seguir liderando la actividad internacional que pretende lograr la implicación de las economías más desarrolladas en la lucha contra el cambio climático y en la ayuda a los países en vías de desarrollo para que su participación en dicha lucha sea efectiva. Durante el presente 2010 su capacidad de influencia debe ser reforzada al objeto de que la próxima Conferencia sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas, a celebrar en México D.F. en diciembre,

logre finalmente adoptar el texto jurídicamente vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto, objetivo no conseguido en Copenhague.

NOTAS

[1] Las propuestas de la Unión presentadas entre diciembre de 2005 y enero de 2009 son objeto de análisis en otro texto recogido en el anterior número de esta misma publicación: García de Cal, J. L., “La Unión Europea ante la Conferencia sobre Cambio Climático de Copenhague”, *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 20, enero de 2010.

[2] Comunicación COM (2007) 2 de la Comisión Europea, de 10 de enero de 2007, “Limitar el calentamiento mundial a 2 °C - Medidas necesarias hasta 2020”, no publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.

[3] Jovanovic, M. N., *The Economics of European Integration*, Edward Elgar, Cheltenham (Reino Unido), 2005, p. 803.

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

[5] Comunicación COM (2007) 540 de la Comisión Europea, 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”, no publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.

[6] 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 inmediatos. 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. Vid. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático*, Mundi-Prensa, Madrid, 2007.

[7] Consejo Europeo de Bruselas de 14 de diciembre de 2007 - Conclusiones de la Presidencia, 16616/1/07 REV1, p. 16.

[8] IPCC-Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, *Cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)*, París, 2007.

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

[10] 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.

[11] Nieto, J. y Sánchez, A. B., *Conferencia de Bali sobre cambio climático*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, 2008, p. 7.

[12] Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de marzo de 2008 - Conclusiones de la Presidencia, 7652/08 REV1, p. 11.

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

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

[15] Shepard, D., *op. cit.* (www.un.org/spanish/climatechange).

[16] Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de diciembre de 2008 - Conclusiones de la Presidencia, 17271/1/08 REV1, p. 9.

[17] 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.

[18] Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2009 - Conclusiones de la Presidencia, 7880/09 REV1, p. 10.

[19] Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de junio de 2009 - Conclusiones de la Presidencia, 11225/2/09 REV2, p. 11.

[20] *Ibidem*, p. 12.

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

[22] Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de octubre de 2009 - Conclusiones de la Presidencia, 15265/1/09 REV1, p. 3.

[23] *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”.

[24] Comisión Europea, *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).

[25] Vid. el *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.

[26] Estados Unidos llevó a Copenhague una previsión de reducción progresiva de sus emisiones: 17 % para 2020 frente a los niveles de 2005, 30 % para 2025, 42 % para 2030 y 83 % para 2050.

[27] Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2009 – Conclusiones, EUCO 6/09, p. 12

[28] *Ibidem*, p. 13.

[29] 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.

[30] Que podría rebajarse a 1,5 °C en la revisión del acuerdo que podría hacerse en 2015 (punto 12).

[31] Vid. la página web de la Presidencia sueca de la UE: www.se2009.eu (19/12/2009).

[32] *El País*, 19 de diciembre de 2009 (www.elpais.com)

[33] Comisión Europea, *Después de Copenhague*, 21 de diciembre de 2009 (http://ec.europa.eu/news/environment/091221_es.htm). También puede consultarse la página web de la Comisión Europea sobre la Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (http://ec.europa.eu/environment/climat/copenhagen_09.htm).

[34] *El País*, 22 de diciembre de 2009 (www.elpais.com).

[35] Consejo de la Unión Europea, *Environment: Council Conclusions* (IP/09/1997), Bruselas, 22 de diciembre de 2009.

