

## CAMBIO CLIMÁTICO Y UNIÓN EUROPEA: DE KIOTO A DOHA<sup>1</sup>

## CLIMATE CHANGE AND EUROPEAN UNION: FROM KYOTO TO DOHA

ALVARO A. SÁNCHEZ BRAVO<sup>2</sup>

DANUSA ESPINDOLA DE MORAIS<sup>3</sup>

SUMARIO: Introducción - 1. Protocolo de Kioto y comercio de derechos de emisión: el compromiso de la Unión - 2. Estrategia europea sobre lucha contra el cambio climático - 3. Cumplimiento de los compromisos sobre el cambio climático. Las propuestas de enero de 2008: A. Propuesta de revisión del RCCDE; B. Esfuerzo de los estados para reducir sus emisiones para cumplir los compromisos hasta 2020 - 4. El portal climático del Doha y el informe del Banco Mundial sobre el cambio climático - Conclusión: lo que queda por venir - Referencias.

RESUMEN: En este artículo se pretende poner de relieve la necesidad de medidas para frenar el calentamiento global. El debate sobre cómo luchar contra el cambio climático se ha estado librando desde la adopción del Protocolo de Kyoto, hasta la última reunión en Doha, Qatar. Máxime, cuando un reciente Informe del Banco Mundial, señala que los riesgos catastróficos para un planeta donde la temperatura media podría incrementarse hasta en cuatro grados centígrados.

PALABRAS-CLAVE: cambio climático; Unión Europea; Kioto; Doha.

<sup>1</sup> Artículo de autor convidado pela RIDA.

Data de recebimento do artigo: 10.03.2013.

Data de aprovação pelo Conselho Editorial: 11.03.2013.

<sup>2</sup> (Universidad de Sevilla, Sevilla, España). Doctor en Derecho. Profesor de Teoría y Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Presidente de la Asociación Andaluza de Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Coordinador de Relaciones Internacionales del Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). E-mail: elialva@us.es.

<sup>3</sup> (UNISC, RS, Brasil). Master en Derecho pelo Programa de Maestría en Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul / UNISC/Becas CAPES. Postgrado en Procedimiento Civil y Constitucional de la Universidad de Passo Fundo. E-mail: danusa.morais@hotmail.com.

**ABSTRACT:** This article seeks to highlight the need for measures to curb global warming. The fight to curb climate change debate has been raging since the protocol Kyoto statement to the last meeting in Doha, Qatar. However, it is clear that concern about climate change is accentuated by checking a study of the World Bank points out that the risks of a world four degrees warmer.

**KEYWORDS:** climate change; European Union; Kyoto; Doha.

## INTRODUCCIÓN

El 17 de noviembre se presentó en Valencia -España- el Cuarto informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC),<sup>4</sup> donde se constató de manera contundente como "el cambio climático es una realidad inequívoca. Tal y como se evidencia con el aumento de las temperaturas, con el progresivo deshielo y el aumento global del nivel del mar". Además la constatación es evidente también en lo relativo al relacionar el calentamiento global con la actividad humana: "las concentraciones globales de CO<sub>2</sub>, metano y óxido nítrico en la atmósfera han aumentado considerablemente como resultado de las actividades humanas desde 1750".

La temperatura de la tierra ha aumentado 0,76 grados centígrados de media desde la época preindustrial y el aumento está acelerándose. También, se ha producido un aumento del nivel del mar dos veces más rápidos entre 1993 y 2003 que en los treinta años anteriores.

De acuerdo con las previsiones de los expertos, de no tomar medidas para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, la temperatura media del planeta podría incrementarse entre 1,8 y 4° antes del fin del siglo XXI.<sup>5</sup>

Respecto a las previsiones concretas para Europa, el impacto regional se proyecta en que los impactos negativos incluirán aumentos del riesgo de inundaciones repentinas en el interior, inundaciones costeras más frecuentes y aumento de la erosión, las montañas se encontrarán con disminuciones de sus glaciares y de la capa de nieve. En el sur de Europa (España, entre otros países)<sup>6</sup> el cambio climático variará sustancialmente las condiciones de una región ya muy vulnerable, con un aumento

<sup>4</sup> El Grupo Intergubernamental sobre de Expertos sobre Cambio Climático - IPCC - es una Agencia especializada de las Naciones Unidas, creada en 1988, cuyo principal objetivo es realizar evaluaciones periódicas del Estado de conocimiento sobre el cambio climático.

Como resultado de sus actividades el IPCC prepara informes de Evaluación (cada cinco años, aproximadamente) e Informes Especiales a petición de la Convención. El IPCC desarrolla sus actividades a través de sus Grupos de Trabajo que están dedicados cada uno de ellos a trata diferentes aspectos del cambio climático, abarcando todas las áreas consideradas relevantes por los Estados. Cfr. El cambio climático es una realidad inequívoca. *Ambienta*, n. 72, p. 10-16, dic. 2007.

<sup>5</sup> COMISIÓN EUROPEA. *La acción de la UE contra el cambio climático: a la cabeza de la respuesta mundial hasta 2020 y más allá*. OPOUE, 2007. p. 6.

<sup>6</sup> HERRERO, L. J. G. Sostenibilidad en España 2007: indicadores para una estrategia nacional. *Ambienta*, n. 73, p. 6-17, enero 2008.

notable de temperaturas, y situaciones de sequía, reducción de la disponibilidad del agua, el potencial hidráulico, y la productividad de los cultivos.

Igualmente en Latinoamérica se prevé, hacia el 2050, aumentos de las temperaturas y como consecuencia una seria disminución de la disponibilidad del agua en el suelo, que puede llevar a que el bosque tropical sea sustituido por sabana en el este de la Amazonía.

Ante esta constatación, es evidente que hay que adoptar contundentes medidas para acabar con este cataclismo que se nos avecina. El cambio climático adquiere proyección planetaria, es un reto global, al que sólo se puede responder de manera global.

Como recientemente ha señalado el Secretario General de Naciones Unidas, Ban ki Mun, no obstante hay campo para la esperanza al declarar que el informe "contiene un mensaje de importancia capital para todos nosotros: hay medios reales y asequibles de hacer frente al cambio climático".

Porque, además, los costes, para la economía y el empleo serán también muy relevantes en este escenario. Como indica el informe Stern, el cambio climático menoscabaría el PIB europeo entre un 5% y 20% anual, sino se produce un control sobre las emisiones de efecto invernadero, con un coste de 5'5 billones de euros hasta el 2050.<sup>7</sup>

Por su parte, el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 alerta de que, sin género de dudas, el cambio climático afectará de manera más intensa y contundente a los países más pobres, precisamente aquellos que casi no han contribuido, ni contribuyen al calentamiento global.<sup>8</sup> Como señaló Kemal Derviş, Administrador del PNUD, "En última instancia, el cambio climático representa una amenaza para toda la humanidad. Pero son los pobres, que no tienen responsabilidad alguna por la deuda ecológica que estamos acumulando, quienes enfrentan los costos humanos más graves e inmediatos".

Ante estas constataciones la Unión Europea ha decidido actuar de manera contundente, continuando las acciones iniciadas hace ya unos años, y asumiendo nuevos compromisos e iniciativas que frenen esta catástrofe que debemos evitar.

## 1. PROTOCOLO DE KIOTO Y COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN: EL COMPROMISO DE LA UNIÓN

El objetivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) es la estabilización de los gases de efecto invernadero a un nivel que no implique una interferencia peligrosa con el marco climático, y permita un desarrollo sostenible.

El 4 de febrero de 1991, el Consejo Europeo autorizó a la Comisión para que participara en nombre de la Comunidad Europea en las negociaciones sobre UNFCCC,

<sup>7</sup> The Economics of Climate Change, 2006. Vid., asimismo, El argumento económico. *Research\*eu*: Revista del Espacio Europeo de Investigación, n. 52, p. 14-15, jun. 2007.

<sup>8</sup> Cfr. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/chapters/spanish/>.

ratificada en Nueva York el 9 de mayo de 1992. La Unión Europea respetó el compromiso de volver a situar en el año 2000 las emisiones en los niveles de 1990. No obstante, una serie de países, entre ellos Estados Unidos, ni realizaron, ni realizan, medidas para controlar esas emisiones.

Es por ello que en Berlín, en marzo de 1995, se decidió negociar un protocolo que contuviera medidas de reducción de los países industrializados en el periodo posterior al año 2000. El 11 de diciembre de 1997 se aprobó el Protocolo de Kioto. La Comunidad Europea firmó el protocolo de Kioto el 29 de abril de 1998, ratificando el Consejo Europeo de Laeken la voluntad de que Kioto entrara en vigor antes de la Cumbre de Johannesburgo. A tal efecto, la Decisión 2002/358/CE<sup>9</sup> aprueba el Protocolo en nombre de la Comunidad.

Respecto a sus contenidos, el Protocolo se aplica a la emisión de seis gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>).

Globalmente, los Estados Parte en Kioto pertenecientes al Anexo I (Países industrializados y Economías en Transición) se comprometieron a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero por debajo del volumen de 1990, un 5,1%. Para la Unión Europea, el objetivo conjunto es la reducción de un 8% para el periodo 2008-2012, con respecto a las emisiones de 1990.

Los Estado miembros del Acuerdo asumieron también el compromiso de establecer un sistema nacional de estimación de las emisiones antropogénicas por fuentes, así como de absorción por sumideros de todos los gases de efecto invernadero.

Para conseguir estos objetivos, el Protocolo prevé determinadas medidas que permiten el objetivo de reducción de emisiones de manera diferente, según cada una de las realidades nacionales.

Uno de esos elementos relevantes, lo ha constituido la puesta en marcha de un Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de efecto Invernadero. Establecido por la Directiva 2003/87/CE,<sup>10</sup> establece que a partir de 2005, toda instalación que desarrollara alguna actividad de las incluidas en su Anexo I (actividades energéticas, producción y transformación de metales férreos, industrias minerales, fabricación de pasta de papel, papel y cartón) que dé lugar a emisiones relacionadas con su actividad debería poseer un permiso expedido a tal efecto por una autoridad competente.

<sup>9</sup> Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aplicación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.

<sup>10</sup> Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la directiva 96/61/CE del Consejo.

Por derecho de emisión se entiende el “derecho a emitir una tonelada de dióxido de carbono o de cualquier otro gas de efecto invernadero de efecto equivalente durante un periodo determinado”.

Las solicitudes de permisos de emisión deben contener una descripción de: tipo de instalación, actividades desarrolladas y tecnología utilizada; materias cuyo uso puede producir emisiones de gases; fuentes de emisiones de gases; y medidas previstas para el seguimiento y notificación de emisiones. Las autorizaciones sólo serán otorgadas si se estima que el titular de la instalación es capaz de garantizar el seguimiento y la notificación de las emisiones.<sup>11</sup>

Por su parte, cada Estado Miembro de la Unión Europea, elaborará un Plan Nacional en el que indicará los derechos de emisión que tiene previsto asignar, así como el procedimiento de asignación. Para el periodo entre 2005-2008, los Estados Miembros debían asignar gratuitamente el menos el 95% de los derechos de emisión, y para el periodo 2008-2012, al menos el 90% de esos derechos; garantizando la libre circulación de derechos de emisión en toda la Unión. A más tardar, el 30 de abril de cada año, los titulares de cada instalación deben entregar un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de esa instalación del año anterior.

Para garantizar esta previsión, los titulares de derechos de emisión, finalizado cada año deben comunicar a las autoridades competentes las emisiones de su/s instalación/es,<sup>12</sup> que será verificada por la autoridades competentes. En caso de incumplimiento de la obligación de entrega de los derechos de emisión, el titular estará obligado a pagar una multa de por exceso de emisiones, cuantificada en 100 € por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono, no eximiéndole de la obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente al exceso de emisiones.

Por su parte la Directiva 2004/101/CE,<sup>13</sup> prevé la compatibilidad entre el sistema de comercio de emisiones, y los “mecanismos basados en Proyectos” del Protocolo.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> A 30 de abril de 2006, alrededor de 9000 instalaciones han notificado sus emisiones. Los datos evidencian que los gases de efecto invernadero han sido menos importantes de lo que se preveía, lo que puede deberse a una reducción de las emisiones por las empresas en el primer año de funcionamiento del régimen, o bien a una sobreestimación de las emisiones de referencia por los Estados miembros. A lo largo de 2005, se negociaron en bolsa o bilateralmente, 320 millones de derechos, con un valor de más de 6500 millones de euros. Vid. Comunicación de la Comisión, de 13 de noviembre de 2006, Construcción de un mercado mundial del Carbono. Informe elaborado de conformidad con el artículo 30 de la Directiva 2003/87/CE. COM (2006) 676 final.

<sup>12</sup> Decisión 2004/156/CE, de 29 de enero de 2004, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases efecto invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L nº 59. 26.02.2004.

<sup>13</sup> Directiva 2004/101/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad con respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto. DOUE L nº 338. 13.11.2004.

<sup>14</sup> Los mecanismos de flexibilidad son mecanismos previstos por el Protocolo de Kioto que persiguen un

Así, los titulares de derechos de emisión podrán utilizar ambos mecanismos para cumplir sus compromisos, estimándose en un 20%, para el período 2008-2012, la reducción de los costes de cumplimiento de todas las instalaciones de la Unión Europea.

Para evaluar el grado de progreso respecto a la reducción de emisiones, para cumplir los compromisos contraídos por la Unión, se estableció por parte de la Decisión 280/2004/CE<sup>15</sup> un mecanismo de seguimiento de las emisiones. Su objetivo viene determinado por: seguir en los Estados miembros las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero; evaluar los avances realizados para cumplir los compromisos asumidos; aplicar la CMNUCC y el Protocolo de Kioto; y garantizar la exactitud, coherencia, integridad, comparabilidad y transparencia de la información recabada.

Cada Estado Miembro y la Comunidad deberán elaborar, publicar y aplicar programas nacionales y un programa comunitario de limitación o reducción de sus emisiones antropogénicas por las fuentes y de mejora de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero.

Los programas nacionales deben incluir datos respecto a los efectos de las políticas y medidas nacionales sobre las emisiones; previsiones de emisiones y absorciones de gases para los años 2005, 2010, 2015 y 2020; y las medidas adoptadas o previstas para aplicar las políticas comunitarias y cumplir los compromisos.

Por parte de la Comisión Europea, se evalúan todos los años los progresos realizados. Así, en el último informe de evaluación, elaborado a finales de 2007, se

---

doble objetivo: facilitar a los países desarrollados y a las economías en transición el cumplimiento de sus compromisos de reducción de emisiones, y apoyar el crecimiento sostenible en los países en desarrollo a través de la transferencia de tecnología limpia. Los mecanismos son tres: el Comercio Internacional de Emisiones (CE), el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Mecanismo de Aplicación Conjunta (MAC). Estos dos últimos están basados en proyectos.

El MDL consiste en la realización de proyectos en países en desarrollo, que generen un ahorro de emisiones adicional al que se hubiera producido en el supuesto de haber empleado tecnología convencional, o no haber incentivado la capacidad de absorción de las masas forestales. Este ahorro de emisiones debe ser certificado por una Entidad Operacional Designada (EOD), acreditada por la Junta Ejecutiva del Mecanismo del Desarrollo Limpio. Las Reducciones Certificadas de Emisiones (RCE) así obtenidas pueden ser comercializadas y adquiridas por las entidades públicas o privadas de los países desarrollados o de las economías en transición para el cumplimiento de sus compromisos de reducción. El MAC consiste en la realización de proyectos en países desarrollados o con economías en transición, que generen un ahorro de emisiones adicional al que se hubiera producido en el supuesto de haber empleado tecnología convencional, o no haber incentivado la capacidad de absorción de las masas forestales. Este ahorro de emisiones debe ser certificado, o bien por el país receptor del proyecto conforme a su procedimiento nacional o bien por una Entidad independiente acreditada por el Comité de Supervisión del Mecanismo de Aplicación Conjunta. Las Unidades de Reducción de Emisiones (URE) así obtenidas pueden ser comercializadas y adquiridas por las entidades públicas o privadas de los países desarrollados o de las economías en transición para el cumplimiento de sus compromisos de reducción. Cfr. <http://www.icex.es/ProtocoloKIOTO/default.htm>.

<sup>15</sup> Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto. DOUE L 49.19.02.2004.

constata como "las emisiones de gases de efecto invernadero de EU-15 en 2005 (el año más reciente del que se tienen datos completos) fueron un 2 % más bajas que en el año de referencia. Esto contrasta con un crecimiento económico superior al 35 % en ese mismo período. En el caso de EU-25, la reducción de emisiones hasta 2005 fue del 11 % respecto al año de referencia.

La proyecciones más recientes de los Estados miembros indican que con las políticas y medidas existentes (las que ya se están aplicando) se espera conseguir reducir las emisiones de EU-15 un 4 % respecto al año de referencia de aquí a 2010, en la mitad del período 2008-2012.

La compra prevista por 10 Estados miembros de EU-15 de créditos resultantes de proyectos de reducción de emisiones realizados en terceros países con arreglo a los mecanismos de mercado de Kioto puede conducir a una reducción adicional del 2,5 %, con lo que la reducción total se situaría en el 6,5 %. Las actividades previstas de forestación y reforestación, que crean "sumideros" biológicos que absorben el dióxido de carbono de la atmósfera, pueden contribuir a una reducción adicional del 0,9 %, con lo cual se llegaría al 7,4 %, a falta de un 0,6 % para llegar al objetivo de Kioto. Ese objetivo se conseguirá fácilmente si se establecen rápidamente las medidas adicionales que están siendo objeto de debate en la actualidad y se aplican en su totalidad. De ese modo, la reducción total de emisiones podría situarse en el 11,4 %".<sup>16</sup>

Por su parte, respecto a los gases fluorados de efecto invernadero (HFC, PFC y hexafluoruro de azufre), el Reglamento 842/2006,<sup>17</sup> nace con la vocación de reducir estos gases, propiciando, simultáneamente, su contención y control, así como establecer restricciones de comercialización y uso. Los HFC se emplean como refrigerantes, disolventes de limpieza y agentes para la fabricación de espumas; los PFC para la fabricación de semiconductores, disolventes de limpieza y agentes para la fabricación de espumas; y el hexafluoruro en los equipos de conmutación de alta tensión y la producción de magnesio.<sup>18</sup>

Las principales medidas a establecer se concretan en:

- Todos los responsables de emisiones de estos gases deben tomar las medidas que técnica y económicamente sean viables para evitar y reducir las fugas.

---

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión. Progresos realizados hacia la consecución de los objetivos de Kioto (requerida por la Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kyoto). COM (2007) 757. 27.11.2007.

<sup>17</sup> Reglamento CE 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006. Sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero. DOUE L 161. 14.06.2006.

<sup>18</sup> Las previsiones comunitarias estiman en 98 millones de toneladas equivalentes de dióxido de carbono las emisiones de estos gases hasta 2010, lo que supone entre un 2 y 4% de las emisiones totales.

- **Obligatoriedad de la revisión anual para comprobar la estanqueidad de los sistemas de refrigeración y aire acondicionado, bombas de colar y sistemas de protección contra incendios.**

- **Instalación de sistemas de detección de fugas para propietarios de sistemas que contengan más de 300 kg de gas fluorado.**

- **Obligatoriedad de llevar un registro con información de cantidad y tipo de gas para los propietarios de sistemas que contengan más de 3 kg de gas fluorado.**

Muy relevante es la obligación de etiquetado claro e indeleble de determinados aparatos, con indicación del tipo y cantidad de gas fluorado, así como la necesidad de recuperación de dichos gases para ser reciclados, regenerados o destruidos.

## 2. ESTRATEGIA EUROPEA SOBRE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Bajo la denominación "Ganar la batalla contra el cambio climático mundial",<sup>19</sup> se establecieron a comienzos de 2005, las bases de la estrategia comunitaria sobre el cambio climático que, sobre la base del estudio de sus efectos y de los costes y beneficios de una actuación en este campo, debería integrar una serie de medidas, que tengan en cuenta cuatro ámbitos distintos: el cambio climático en sí mismo y la voluntad política de hacer frente al mismo, la participación internacional en la lucha contra el cambio climático, la innovación necesaria para un cambio en los métodos de producción y utilización de la energía y la adaptación de los países a los efectos inevitables del cambio climático.

Las acciones que se planteaban eran:

- **Garantizar la aplicación inmediata y efectiva de las políticas de reducción de emisión de gases establecida por Kioto. Dichas medidas son las relativas a la modificación del abastecimiento energético, la política de transportes y la promoción de las ecotecnologías.**

- **Sensibilización y educación ambiental para permitir la modificación de los hábitos ciudadanos.**

- **Intensificar y orientar la investigación para mejorar los conocimientos sobre el clima y sus repercusiones; así como el desarrollo de estrategias de reducción y evitación de sus efectos.**

- **Cooperación con terceros países, especialmente con los países en desarrollo, para propiciar una adecuada colaboración científica y de tecnologías respetuosas con el clima.**

Con el propósito de concretar las medidas establecidas en 2005, se elaboró en 2007, por parte de la Comisión una Comunicación,<sup>20</sup> con el objetivo de reducir

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, "Ganar la batalla contra el cambio climático mundial", COM (2005) 35. DOUE C 125. 21.05.2005.

<sup>20</sup> 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.

el calentamiento global a 2°C. Con el mismo objetivo, se presentó por la Comisión una Comunicación<sup>21</sup> sobre energía. En ambas se instaba al resto de las instituciones comunitarias a asumir:

- **Un compromiso independiente de la UE para reducir la menos en un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2020 en comparación con los niveles de 1990 y el objetivo de una reducción del 30% de aquí a 2020, si se concreta un acuerdo internacional global sobre el cambio climático.**

- **Un objetivo obligatorio para la UE 20% de energía renovable de aquí a 2020, incluyendo un objetivo del 10% de biocombustibles.**

En materia de lucha contra el cambio climático se asumía, por primera vez, la necesidad de desarrollar una política de captura y almacenamiento geológico de carbono. Igualmente se optaba por reforzar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en los siguientes extremos: ampliando el régimen a otros gases y sectores; armonizando los procedimientos de atribución de cuotas, aumento de la duración de atribución de éstas a más de cinco años; y relacionar el régimen comunitario de comercio con otros sistemas obligatorios compatibles existentes en otros Estados.

En materia de transporte, se instaba a la inclusión de los transportes aéreos en el mecanismo de mercado, así como a la modulación de los impuestos de turismo en función de sus emisiones de CO<sub>2</sub> (ya se aplica en España).

## 3. CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. LAS PROPUESTAS DE ENERO DE 2008

El 23 de enero de 2008, en la presentación del paquete de propuestas para cumplir el compromiso del Consejo Europeo de luchar contra el cambio climático e impulsar las energías renovables, señalaba el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso: "Responder al desafío del cambio climático es la prueba política suprema para nuestra generación. Nuestra misión, es más, nuestro deber, es proporcionar el marco político adecuado para que la economía europea se desarrolle en un entorno favorable y seguir liderando la actuación internacional para proteger nuestro planeta. Este paquete de propuestas no sólo responde a ese desafío, sino que tiene la respuesta adecuada al reto de la seguridad energética y es una oportunidad que podría permitir crear miles de nuevas empresas y millones de puestos de trabajo en Europa. Debemos aprovecharla".<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, "Una política energética para Europa", COM (2007) 1; y Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, "Programa de trabajo de la energía renovable. Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible". COM (2006) 848.

<sup>22</sup> IP/08/80 Bruselas. 23 de enero de 2008.

En la elaboración de las propuestas han interactuado dos factores: una **consideración de la situación** que permita alcanzar los objetivos de la forma más rentable posible; el esfuerzo que se exige a determinados Estados e industrias es proporcionado, **equilibrado y adaptado a las propias peculiaridades de cada uno.**

Las propuestas se fundamentan en cinco criterios claves:

- Los objetivos deben ser cumplidos. Las propuestas deben ser efectivas y lo suficientemente sólidas para ser creíbles y contar con instrumentos para su supervisión y cumplimiento.

- El esfuerzo que deben desarrollar cada uno de los miembros de la Unión Europea debe ser justo, con la flexibilidad suficiente para considerar las peculiares circunstancias y posibilidades de cada uno.

- Los costes de la adaptación a los nuevos escenarios deben minimizarse, y deben tenerse presente a la hora de diseñar los mecanismos para conseguir aquélla.

- La UE debe continuar su liderazgo a partir de 2020, y lograr la reducción total de emisiones de gases a la mitad en 2050.

- Debe propiciarse, sin demora, un acuerdo internacional amplio para reducir las emisiones de gases de efectos invernadero. En tal sentido, la UE está en disposición de lograr el objetivo de reducción del 30%, en lugar del 20% que se ha fijado.

Se han presentado una serie de propuestas, vinculadas entre sí:

1. Una propuesta que modifica la Directiva sobre Régimen para el comercio de los derechos de emisión de la UE (RCCDE).

2. Una propuesta de distribución de los esfuerzos necesarios para cumplir el compromiso independiente de la Comunidad de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores no cubiertos por el RCCDE (transporte, edificios de servicios, pequeñas instalaciones industriales, agricultura y residuos)

3. Una propuesta de Directiva para el fomento de las energías renovables.

Además, se presenta una propuesta de marco jurídico para la captura y el almacenamiento del carbono, una Comunicación sobre la demostración de la captura de carbono y las nuevas directrices para las ayudas medioambientales estatales.

## A. PROPUESTA DE REVISIÓN DEL RCCDE

Como ya indicamos anteriormente, el RCCDE es la piedra angular de la estrategia de lucha contra el cambio climático en la UE, constituyendo el primer mercado mundial de CO<sub>2</sub>, y que desde enero de 2008 no sólo se aplica a los 27 Estados de la Unión, sino también a los tres miembros del EEE<sup>23</sup> (Noruega, Islandia y Liechtenstein).

El RCCDE ha demostrado que el comercio de carbono funciona. En el primer período se estableció el libre comercio de derechos de emisión en toda la UE, crear una infraestructura necesaria y desarrollar un mercado dinámico. Ahora bien, en esta

<sup>23</sup> Espacio Económico Europeo.

primera fase, los beneficios ambientales han sido limitados ya que en algunos Estados miembros y en algunos sectores se asignaron demasiados derechos de emisión, lo que hizo que se redujeran el precio de mercado de los derechos. La publicación de los datos sobre emisiones permitió que la Comisión determinara, en la segunda fase, un nivel que produjera reducciones reales de emisiones.

Los dos primeros períodos de comercio ha demostrado la necesidad de una mayor armonización, para permitir el establecimiento de un límite máximo para el número total de los derechos de emisión.

Es por ello que se pretende consolidar, ampliar y perfeccionar, para más allá de 2012 el funcionamiento del RCCDE, intentado buscar un equilibrio entre la necesidad de rentabilidad económica y la necesaria igualdad de trato entre sectores y Estados, trazando un camino previsible que permita un correcto cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Las principales novedades que se proponen se centran en:

- Los 27 límites máximos de derechos de emisión correspondientes a cada Estado miembro se sustituyen por un único límite máximo para toda la UE. El tope anual se irá reduciendo progresivamente con arreglo a una trayectoria lineal,<sup>24</sup> que irá más allá de finales del tercer período de comercio (2013-2020).

- El porcentaje de derechos que se sacará a subasta será mucho mayor que el que se asignará de forma gratuita (para éstos se introducen normas armonizadas).

- Parte de los derechos de emisión que puedan subastarse se redistribuirá de los Estados miembros con altos ingresos per cápita a los de bajos ingresos, con objeto de ayudar a éstos a tener capacidad financiera para invertir en tecnologías menos contaminantes.

- Se incluye en el RCCDE nuevos sectores industriales (productores de aluminio y amoníaco, entre otros) y dos nuevos gases (óxido nítrico y perfluorocarburos).

- Se autoriza a los Estados miembros a excluir determinadas instalaciones pequeñas, siempre que se les someta a medidas equivalentes de reducción de emisiones.

Tras la supresión de los planes nacionales de asignación, la determinación del cálculo del límite máximo se hará a escala de la Unión, estableciendo un factor lineal de reducción de la cantidad anual en relación con el límite de la segunda fase en un 1,74%. El punto de partida para su determinación es la reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero del 20% respecto a los niveles de 1990. Ahora bien, discriminando entre sectores incluidos en el RCCDE, y los que no, y así el reparto del esfuerzo debe concretarse en:

- Una reducción del 21% de las emisiones de los sectores incluidos en el RCCDE de aquí a 2020, en comparación con 2005.

<sup>24</sup> Los límites anuales máximos fijados son, expresados por año y la cantidad de millones de toneladas de CO<sub>2</sub> son: 2013=1974 Mt CO<sub>2</sub>; 2014=1937; 2015=1901; 2016=1865; 2017=1829; 2018=1792; 2019=1756; y 2020=1720.

- Una reducción de alrededor del 10% de los sectores no incluidos de aquí a 2020, en comparación con 2005.

Las autoridades competentes para otorgar los derechos de emisión, los distribuirán antes del 28 de febrero de cada año; y los titulares de instalaciones tendrán que entregar los derechos antes del 30 de abril del año siguiente en que se produjeron las emisiones. Por tanto, los titulares reciben los derechos del año en curso antes de tener que entregar los del año anterior. Pero no pueden acumularse derechos sobrantes, para utilizarlos en período de comercio posteriores.

Para la asignación de derechos de forma gratuita, se opta por la subasta como la forma básica de asignación, al considerarse la fórmula que mejor garantiza la transparencia, eficacia y sencillez del régimen. Es la fórmula, además más coherente con los principios ambientales comunitarios, de que quien contamina, paga y evita que algunos sectores repercutan en sus clientes un coste teórico de derechos pese a haberlos recibido gratis generando ganancias inmerecidas. Ahora bien, no todas las instalaciones recibirán derechos gratuitos. Será la Comisión en 2010 la que determinará los sectores afectados, teniendo en cuenta su capacidad de repercutir el coste de los derechos que necesitan el precio de sus productos sin pérdidas significativas de cuota de mercado a favor de instalaciones fuera de la UE con un comportamiento peor en materia de emisiones de carbono.

Las subastas se realizarán por los Estados miembros, y su distribución entre éstos se hará en función de las emisiones históricas. No obstante, se incluye un importante efecto corrector: una parte de los derechos se redistribuirá de los Estados más ricos a los más pobres. Las subastas estarán abiertas a cualquier comprador potencial, sin discriminación por razón de nacionalidad, para garantizar las normas del mercado interior.

Se prevé la autorización a los Estados miembros para excluir pequeñas instalaciones del RCCDE, siempre que cumplan una serie de condiciones: una potencia térmica nominal inferior a 25 Mw y unas emisiones notificadas inferiores a 10 000 toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub>, en cada uno de los tres años anteriores al año de la solicitud.

## **B. ESFUERZO DE LOS ESTADOS PARA REDUCIR SUS EMISIONES PARA CUMPLIR LOS COMPROMISOS HASTA 2020<sup>25</sup>**

Como señalamos anteriormente con respecto al señalamiento de un tope comunitario unitario para el RCCDE es que la distribución de esfuerzos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero entre Estados miembros ha de

<sup>25</sup> Decisión 406/2009/ CE, de 23 de abril de 2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el esfuerzo de los Estados Miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020. DOU L 140. 05-06.2009.

determinarse exclusivamente por los sectores no cubiertos por el RCCDE.<sup>26</sup> Esos sectores que generan emisiones a pequeña escala en un amplio campo de actividades, como el transporte, los edificios, los servicios, las pequeñas instalaciones industriales, la agricultura y los residuos, producen cerca del 60% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la UE.

La Comisión propone utilizar el PIB per cápita como criterio fundamental para fijar los objetivos de los Estados miembros. La reducción de los Estados miembros cuyo PIB es inferior a la media europea será, por tanto, inferior a la reducción media de la UE (inferior a - 10% por debajo de los niveles de 2005). Algunos Estados miembros estarán autorizados para aumentar sus emisiones por encima de los niveles de 2005, aumentando sus emisiones en los sectores no cubiertos por el RCCDE, dado que su mayor crecimiento económico relativo pueda ir acompañada de aumento de las emisiones en sectores como el transporte. Ahora bien, los objetivos fijados siguen constituyendo un tope para sus emisiones; objetivos que, una vez fijados, no podrán ser impugnados por los países a los que se asignen.

Estas medidas determinarán importantes beneficios para la Unión. El cumplimiento de los objetivos relativos a las emisiones y energías renovables, se logrará la disminución de las importaciones de gas y petróleo en un porcentaje equivalente al 0,3% del PIB, lo que supondrá un ahorro de 50 millardos de euros en importaciones. Amén, de la autonomía, e independencia frente al suministro de terceros. Pero los beneficios serán muy evidentes también para el aire (los principales contaminantes, como SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> y partículas se reducirán en un 15%).

Los ciudadanos también serán destinatarios de estas medidas, pues pretende el aumento de inversiones en energías renovables y el aumento de la eficiencia energética. Se ha estimado, que hasta 2020, la factura doméstica subirá una media de 150 euros al año, lo que supone un incremento del 5% respecto al coste actual de la energía.

Según la propia Comisión, este paquete de medidas tendrá fuertes repercusiones económicas, conforme la UE se vaya convirtiendo en una economía baja en emisiones de carbono. Los efectos sobre el empleo serán marginales, dado que los sectores que generen más emisiones de carbono experimentarán un aumento de los costes, lo que afectará a su competitividad respecto de los sectores alternativos generadores de menos carbono. Pero esto quedará compensado con la creación de numerosos puestos de trabajo en los nuevos sectores de bajas emisiones de carbono, como sucede en el supuesto de las energías renovables.<sup>27</sup>

Los Estados miembros, a los que se habrá signado una cuota total anual de derechos de emisión en sectores no cubiertos por el RCCDE, deberán efectuar un seguimiento y notificar anualmente sus emisiones. Si alguna de las notificaciones no

<sup>26</sup> MEMO/08/35. Bruselas. 23 de enero de 2008.

<sup>27</sup> MEMO/08/35. Bruselas. 23 de enero de 2008.



se ajusta a lo asignado, la Comunidad puede incoar un procedimiento contra él en virtud del art. 226 del Tratado CE.<sup>28</sup>

#### 4. EL PORTAL CLIMÁTICO DEL DOHA Y EL INFORME DEL BANCO MUNDIAL SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

En Doha, Qatar, en las primeras semanas de diciembre de 2012, se reunieron representantes de los Estados Miembros del programa de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, para intentar adoptar un conjunto de decisiones para reducir el calentamiento global, imponiendo numerosos compromisos para los países desarrollados, que van desde la financiación para los países más pobres para ayudarles a luchar contra el calentamiento global, hasta aumentar la vida útil del Protocolo de Kioto.

De acuerdo con una encuesta realizada por el Banco Mundial en noviembre de 2012, el planeta se calentará, en promedio 4° C para finales de este siglo, si no se adoptan contundentes medidas preventivas, previéndose "eventos catastróficos" como olas de calor extremo, reducción de las existencias mundiales de alimentos, aumento de los niveles del mar, inundaciones de zonas bajas pobladas, interrupciones de producción agrícola y el aumento de refugiados climáticos,<sup>29</sup> así como enfermedades.<sup>30</sup>

Sobre el informe "Turn Down the Heat", es decir, "bajar el fuego" o "reducir el calor" (en libre traducción), todas las regiones del mundo van a sufrir, unos más que otros, pero con certeza, de producirse esas previsiones, afectaran especialmente a las poblaciones más pobres. Ya en el prólogo del informe, el Presidente del Banco Mundial Jim Yong Kim dice: "Mi deseo es que este informe causar un choque y nos

<sup>28</sup> El art. 228 del Tratado otorga a la Comisión facultades para emprender acciones legales contra los Estados Miembros que incumplen sus obligaciones. Cuando la Comisión considera que puede existir algún quebrantamiento del Derecho comunitario que justifique la incoación de un procedimiento de infracción, dirige un escrito de requerimiento (primer apercibimiento por escrito) al Estado miembro correspondiente, solicitándole que le presente sus observaciones en un plazo determinado, por lo general de dos meses. En función de la respuesta o del silencio del Estado miembro, la Comisión puede optar por enviar un dictamen motivado (segundo apercibimiento por escrito) al Estado miembro, en el que expone clara y definitivamente los motivos por los que considera hallarse ante un quebrantamiento del Derecho comunitario, y requiere al Estado miembro que se ajuste al mismo en un plazo determinado, por lo general también de dos meses. Si el Estado miembro incumple el dictamen motivado, la Comisión tiene la posibilidad de trasladar el caso al Tribunal de Justicia. Si éste dictamina la existencia de una infracción del Tratado, se insta al Estado miembro infractor a que adopte las medidas necesarias para ajustarse a Derecho.

El artículo 228 otorga a la Comisión facultades para actuar contra los Estados miembros que hayan incumplido una sentencia previa del Tribunal de Justicia. Este artículo permite a la Comisión solicitar al Tribunal que imponga una multa al Estado miembro en cuestión.

<sup>29</sup> BRAVO, A. S.; MISAILIDIS, M. L. (Ed.). *Os direitos fundamentais dos refugiados (deslocados) ambientais e da exclusão socioeconômica*. São Paulo: Verbatim, 2012.

<sup>30</sup> BANK, World. *Turn Down the Heat. Why a 4° C Warmer World Must be Avoided*. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington-EUA, 2012. Disponible en: <<http://www.worldbank.org>>. p. 1.

hacen actuar - incluso aquellos de nosotros ya se han comprometido contra el cambio climático. Espero que nos hace trabajar con un mayor sentido de urgencia", siendo incisivo en la conclusión de que "un mundo 4° C más cálido puede y debe ser evitado".<sup>31</sup>

La preocupación por un mundo 4 grados más caliente es tan alarmante que el informe ha reunido a los investigadores más reconocidos en el campo científico, para hacer un parámetro real de las consecuencias de un mundo más cálido y demostrar, por si aún quedaban dudas, de la responsabilidad del hombre en el calentamiento global.

El informe presenta un pronóstico detallado del ritmo de emisión de gases de efecto invernadero, que pronto será de 3 grados por encima de las temperaturas preindustriales.

Un punto importante del informe del Banco Mundial lo constituye el hecho de presentar los nuevos escenarios y últimos datos que analizan el impacto del aumento global del clima en los últimos años, sobre todo en relación con los países en vías de desarrollo, verificando el peligro de tener un mundo de 4 grados más caliente este siglo.

En este sentido se manifiesta el Banco Mundial, al señalar que "Ningún país es inmune a los impactos del cambio climático. Sin embargo, es probable que la distribución de los impactos es inherentemente desigual y dirigidos contra las regiones más pobres del mundo, que tiene menos capacidad económica, institucional, científica y técnica para hacer frente a los impactos y adaptarse a ellos".<sup>32</sup>

El informe del Banco Mundial señala que el calentamiento será mayor en latitudes más altas. Las temperaturas serán superiores a los niveles históricos y habrá dificultades para que las poblaciones puedan adaptarse, y este calentamiento alto en los trópicos, de acuerdo con proyecciones de resultados, causará importantes impactos en la agricultura y los ecosistemas naturales.

Otra estimación importante con respecto a la elevación del nivel del mar, es que ésta, en las zonas tropicales, sufrirá un incremento del 15% al 20%, lo que podrá incrementar la intensidad de los ciclones tropicales. El informe también señala que el aumento de las sequías y aridez del suelo, se sentirá con más frecuencia en los países tropicales y subtropicales.

Un planeta, incrementada su temperatura en cuatro grados "sufrirá olas de calor sin precedentes, sequías e inundaciones importantes en muchas regiones, con graves impactos sobre los sistemas humanos, los ecosistemas y los servicios asociados a ellos".

En Rusia, las olas de calor representaron pérdidas significativas en 2010, cerca del 25% de las pérdidas en los cultivos, se quemaron más de 1 millón de hectáreas, cuyas pérdidas económicas ascendieron a más de U\$\$ 15 billones de dólares, o el 1% PIB.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>32</sup> BANK, op. cit., p. 1.

<sup>33</sup> *Ídem*, p. 2.

La sequía en los Estados Unidos en 2012 fue la más grave de los últimos años, desde 1950, afectando al 80% de la tierra cultivable.<sup>34</sup>

Conectando el aumento de las temperaturas con la producción agrícola mundial, desde 1980, se constató que el cultivo del maíz y el trigo se redujeron drásticamente en los últimos 30 años.

El compromiso firmado en 2009, entre los países más desarrollados, se centró en apoyar a los países en desarrollo para reducir los efectos del cambio climático, a través de los mecanismos de desarrollo limpio (MDL).

Se espera que los países en desarrollo se enfrentan a las peores crisis causadas por el calentamiento global, por lo que la contribución de los ONU-REDD, ayudaría en la reducción de la deforestación y degradación de los bosques, lo que ayuda a fortalecer a los países en desarrollo en la gobernanza de los bosques y la reducción de los medios que fomentan la deforestación, dado que la deforestación para la conversión a la agricultura y los incendios son responsables del 20% las emisiones de gases de efecto invernadero.<sup>35</sup>

Otra parte de los puntos del estudio del Banco Mundial a los impactos y cambios en el sistema climático, causado por las emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo con el Cuarto Informe del IPCC (IPCC AR4) en 2007, que continuó sin ningún tipo de frenos.

La concentración de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) continuó en alza, con una tasa actual de 1,8 ppm por año, y los niveles de acuerdo paleoclimática y geológicos, la concentración de CO<sub>2</sub> es el más grande de los últimos 15 millones de años.<sup>36</sup>

Con un nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> de alrededor de 35 billones de toneladas por año, incluyendo la Antártida, lo que puede contribuir a los niveles crecientes del mar, porque la pérdida de hielo se ha intensificado desde 1993 hasta 2003 de acuerdo con el IPCC AR4, alcanzando 1,3 cm desde 2004 hasta 2008, para 1,7 cm en 2009.

En septiembre de 2012, el hielo marino del Ártico alcanzó su nivel mínimo, reduciendo a la mitad la cubierta de hielo en los últimos 30 años, y causando un aumento en las olas de calor que se hizo sentir en todo el mundo.

La concentración de dióxido de carbono como resultado del efecto invernadero, provoca el fenómeno de la acidificación de los océanos. En los últimos años se ha constatado un aumento sustancial de la acidez de los océanos. De concretarse un aumento la temperatura en 4 grados centígrados, se podría alcanzar concentraciones de CO<sub>2</sub> de 800 pm y un aumento del 150% en la acidez del agua.

Este fenómeno implica la desaparición de los arrecifes. Los corales son extremadamente sensibles a los cambios de temperatura del agua, el pH de los océanos

<sup>34</sup> Ibid., p. 4.

<sup>35</sup> BANK, op. cit., p. 2.

<sup>36</sup> Ibid., p. 4.

y la frecuencia de los ciclones tropicales. Esto afecta sobre todo a los que viven de la pesca y el turismo en estas regiones, debido a que el aumento de la acidez del agua y la extinción de miles de arrecifes de coral e implican la extinción de las especies de peces que dependen de ellos para su supervivencia y la protección de la costa.<sup>37</sup>

Otra parte del estudio que estamos desgranando se refiere a los riesgos de los sistemas vitales para los seres humanos; es decir, la producción de alimentos, agua y salud, que podrían verse seriamente comprometidas.

El crecimiento de la población en algunas regiones se traduciría en la creciente escasez de agua, especialmente en el este de África, Oriente Medio y Asia del Sur. Además, las previsiones apuntan también a que el sur de Europa sufrirá de extremos fenómenos de aridez, así como algunas regiones del noreste de África y de América del Norte y del Sur.<sup>38</sup>

La disponibilidad de agua también puede verse afectada en las cuencas hidrográficas, que son en su mayoría régimen monzónico, como el Ganges y el Nilo que podría aumentar casi un 20%, y el volumen de flujo anual debe caer un 20% a un 40% en la cuenca del Danubio, Mississippi, el Amazonas y la Amazonía.

Importante es mencionar las palabras del informe del Banco Mundial: "El mantenimiento de la agricultura y la alimentación en el rostro de crecimiento de la población y el aumento de los niveles de ingresos será un reto a pesar del cambio climático causado por el hombre. Según las proyecciones del IPCC-AR4, la producción mundial de alimentos podría aumentar si la temperatura media aumentará entre sitios de 1 ° C a 3 ° C, pero se reduce en el caso de grandes aumentos".<sup>39</sup>

De cumplirse estas previsiones, se incrementaría el desplazamiento de un gran número de personas, que huyen de la sequía, la falta de alimentos, agua y en mal estado de salud, con consecuencias adversas para los sistemas económicos y sociales.

El informe del Banco Mundial se suma a la necesidad de tomar una decisión coherente y eficaz en la reducción del aumento de la temperatura en el clima mundial, apostando por que aún es posible evitar la catástrofe de un mundo 4 grados más caliente.

Sin embargo, la reunión de Doha en Qatar ha aplazado, una vez más, decisiones importantes, constatando, infelizmente, la falta de compromiso de los países desarrollados con lo firmado y asumido en el Protocolo de Kioto.

La reunión fue clausurada el 08 de diciembre 2012, con una Declaración denominada "Doha Climate Gateway" - o en traducción libre "Portal Climático de Doha" - , que no es más que el aplazamiento de las decisiones en un conjunto de documentos y acuerdos resultantes del Protocolo de Kioto y la Plataforma de Durban, entre otros.

<sup>37</sup> BANK, op. cit., p. 5.

<sup>38</sup> Ibid., p. 6.

<sup>39</sup> BANK, op. cit., p. 7.

El comunicado final de la reunión constató, obviamente, que no hubo cumplimiento de los acuerdos de Bali y que los delegados tendrían más tiempo para tomar decisiones importantes si se aplaza la discusión hasta el año 2015.

En las conversaciones sobre si el Protocolo de Kyoto estableció un segundo período de compromiso para el año 2020, la Unión Europea y algunos otros países han decidido seguir adelante con los compromisos contraídos, mientras que, tal y como habían anunciado, Estados Unidos, Japón, Rusia, Canadá y Nueva Zelanda no han firmado el nuevo acuerdo.

La agencia de noticias World-Wire<sup>40</sup> que siguió de cerca las negociaciones, dice que los gobiernos se han comprometido a trabajar hacia un acuerdo universal que abarque a todos los países a partir de 2020, y que se adoptará en el año 2015, según un acuerdo "raise the necessary ambition to respond to climate change which has devastated many parts of the world with extreme weather this year".<sup>41</sup>

El paquete de Doha aprobó la creación de nuevas instituciones y nuevos mecanismos de financiación para luchar contra el cambio climático y transferir tecnología a los países en desarrollo, concluyendo el presidente Abdullah bin Hamad Al-Attiah: "Doha has opened up a new gateway to bigger ambition and to greater action - the Doha Climate Gateway [...] Now governments must move quickly through the Doha Climate Gateway to push forward with the solutions to climate change".<sup>42</sup>

La meta es ahora es mantener estable el incremento medio de la temperatura global del planeta por debajo de 2 grados, ya que, como ha señalado la Secretaría de la UNFCCC, Christiana Figueres: "The UN Climate Change negotiations must now focus on the concrete ways and means to accelerate action and ambition. The world has the money and technology to stay below two degrees. After Doha, it is a matter of scale, speed, determination and sticking to the timetable".<sup>43</sup>

Un punto importante de las resoluciones de Doha fue la aprobación de la creación del Fondo Verde para el Clima y el plan de trabajo de la Comisión Permanente de Economía, que se reunirá en la ciudad surcoreana de Sondgo, a partir de la segunda mitad de 2013.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Doha Outcome: Kyoto Protocol Lives, Global Climate Deal by 2015. *World-Wire Magazine*. Disponible en: <<http://world-wire.com>>.

<sup>41</sup> En traducción libre: "Aumentar la ambición necesaria para responder al cambio climático". *World-Wire Magazine*. Disponible en: <<http://world-wire.com>>.

<sup>42</sup> En traducción libre: "Doha ha abierto una nueva puerta de entrada a la acción más grande y más ambicioso - Clima Portal de Doha. Ahora los gobiernos deben moverse rápidamente a través de la puerta de enlace Climático Doha para avanzar en soluciones para el cambio climático".

<sup>43</sup> En traducción libre: "Las negociaciones climáticas de la ONU el cambio ahora debe centrarse en formas y medios concretos para acelerar la acción y la ambición. El mundo tiene el dinero y la tecnología para mantenerse por debajo de dos grados. Después de Doha, es una cuestión de escala, velocidad, determinación y ajustarse a la programación".

<sup>44</sup> En traducción libre: "Nadie esperaba ningún avance en esta cumbre, pero no hubo prácticamente ningún avance significativo sobre cualquier asunto importante. [...] Es una ironía terrible, terrible que, si bien los esfuerzos de la comunidad mundial que aquí se mueve a un ritmo glacial, los glaciares del mundo están realmente en movimiento - o más bien la fusión - aún más rápido".

Incluso, las expectativas de la reunión han sido criticadas por la mayoría de los científicos y los ecologistas, criticando como los delegados celebraron el nuevo acuerdo de Kyoto, incluso sin la presencia de los mayores contaminantes del planeta.

Cómo evalúa Rebecca Chacko, Director Senior de Política de Clima de América del Norte (Conservación Internacional): "We are relieved to see countries coming together at the last minute to renew the Kyoto Protocol, even without some key players, because this is the only legally-binding agreement we have and therefore extremely important to maintain it and hopefully build on it when we achieve a global treaty in 2015".<sup>45</sup>

La falta de resultados efectivos se confirmó también, por el Vicepresidente Senior de Política Internacional de Conservación Internacional, el Dr. Fred Boltz quien señaló: "Nobody expected a major breakthrough to happen at this summit, but there has been virtually no meaningful progress on any important issue.[...] It is a terrible and a terrifying irony that, while the efforts of the global community here are moving at a glacial pace, the world's glaciers are now actually moving - or rather melting - even faster".<sup>46</sup>

La reunión de Doha estableció una nueva agenda para futuras negociaciones, que comenzarán con la próxima Convención de la ONU sobre el Cambio Climático, en Varsovia (Polonia), prevista para finales de 2013.

## CONCLUSIÓN: LO QUE QUEDA POR VENIR

Del 3 al 14 de diciembre de 2007 tuvo lugar en Bali la 13 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Cambio Climático. El objetivo al iniciarse era claro: debía establecerse la "hoja de ruta" con la que iniciar un proceso de negociación formal de dos años, que incluyera un calendario claro y conciso en el que se especifique los distintos temas a tratar para alcanzar un acuerdo sobre el régimen climático global a partir de 2012 en la cumbre de Copenhague en 2009.<sup>47</sup>

La UE llegó a la cumbre con una posición firme y comprometida, con el objetivo de conseguir un compromiso de reducción, por parte de los países desarrollados, entre un 25-40% de las emisiones para el año 2020 en relación a 1990.

Pese a las reticencias iniciales de Estados Unidos, se aprobó un documento en el que se determina que todos los países desarrollados, incluso aquellos no signatarios de Kioto, "deberán considerar compromisos o acciones de mitigación,

<sup>45</sup> En traducción libre: "Nos sentimos aliviados al ver que los países que se reúnen en el último momento para renovar el Protocolo de Kioto, incluso si no se llega a un acuerdo mundial en 2015".

La Hoja de Ruta de Bali. *Ambienta*, n. 73, p. 18-20, enero 2008.

Doha Outcome: Kyoto Protocol Lives, Global Climate Deal by 2015. *World-Wire Magazine*, 2012 "algunos jugadores clave, porque este es el único acuerdo legalmente vinculante y por lo tanto, extremadamente importante para mantener y espero contribuir en él cuando se llega a un acuerdo mundial en 2015".

La Hoja de Ruta de Bali. *Ambienta*, n. 73, p. 18-20, enero 2008.

<sup>46</sup> Doha Outcome: Kyoto Protocol Lives, Global Climate Deal by 2015. *World-Wire Magazine*, 2012.

<sup>47</sup> La Hoja de Ruta de Bali. *Ambienta*, n. 73, p. 18-20, enero 2008.

incluyendo objetivos cuantificables de reducción o limitación de emisiones, asegurando la comparabilidad de los esfuerzos entre ellos, y teniendo en cuenta las diferencias en las circunstancias nacionales". Para los países en desarrollo, "deberá considerarse acciones de mitigación nacionales en el contexto del desarrollo sostenible, apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación, y el fortalecimiento de capacidades, de manera medible, reportable y verificable".

Igualmente, se decidió crear un grupo de trabajo específico para el Cambio Climático, bajo mandato de la ONU, que elaborará el documento que sustituirá al Protocolo de Kioto a partir de 2012. Infelizmente como hemos constatado, pese al mantenimiento de los elevados compromisos europeos, y de la prórroga de la vigencia de Kioto, no hemos conseguido atraer a los más contaminantes, o retener aquellos que ahora han abandonado el barco de la lucha contra el cambio climático.

El compromiso de la UE con estas políticas es evidente. Y tanto es así, que como venimos indicando ha establecido de manera unilateral un ambicioso compromiso, vinculante, de reducción sustancial de las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, en sectores, como el de la eficiencia energética, se ha constatado como, pese a los avances, se han constatado desfases entre el compromiso político y las propuestas adoptadas para hacer frente a estos retos,<sup>48</sup> por lo que ha llegado el momento de actuar con visión de futuro, liderando el cambio mundial hacia una nueva cultura de sostenibilidad y solidaridad planetarias.

Pero todo esto no sería relevante si la Unión Europea y/o sus Estados Miembros consideraran los nuevos retos vinculados al cambio climático y a su mitigación, como una mera cuestión económica o ambiental, obviando la dimensión humana, en términos de solidaridad y desarrollo de otros pueblos.

Como indica el Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008,<sup>49</sup> "en el mundo de hoy, son los pobres los que llevan el peso del cambio climático... el cambio climático exige actuar con urgencia ahora mismo para encarar una amenaza a dos grandes grupos que tienen poco poder para hacer sentir su voz: los pobres del mundo y las generaciones futuras. Además, plantea interrogantes de suma importancia sobre justicia social, equidad y derechos humanos que atañen a todos los países y cruzan generaciones... El peligroso cambio climático es la catástrofe posible de evitar que amenaza el siglo XXI y más allá. Las futuras generaciones juzgarán con acritud a una generación que, en conocimiento del cambio climático y sus consecuencias, siguió sin cambiar el rumbo, condenando a millones de los habitantes más vulnerables del planeta a la pobreza y exponiendo a las futuras generaciones al riesgo de un desastre ecológico".

El informe del Banco Mundial desglosado en nuestras reflexiones ahonda y ratifica lo que la Unión Europea ya tenía constatado hacía tiempo y que ha movido

<sup>48</sup> Nota sobre la primera evaluación de los planes nacionales de acción para la eficiencia energética (PNAEE). MEMO/08/32. Bruselas. 23 de enero de 2008.

<sup>49</sup> Cfr. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/chapters/spanish/>.

de manera contundente nuestra política ambiental, y que no es otro que el planeta se calienta, y si este calentamiento aumenta en promedio, 4° C para finales de este siglo, enfrentaremos "eventos catastróficos" que incluirán olas de calor extremo, reducción de las existencias mundiales de alimentos, aumento del nivel del mar, inundando las áreas bajas áreas pobladas, interrupciones de la producción agrícola y aumento de refugiados climáticos y aparición de diversas enfermedades.

Además, se constata, una vez más que pese a que todas las regiones del mundo sufrirán efectos adversos, los efectos más devastadores recaerán, una vez más, sobre los más pobres.

El resultado de Doha constata el clima de incertidumbre que se cierne sobre cuestiones capitales para nuestra supervivencia como planeta y como especie, pues el cambio climático es una amenaza urgente e irreversible, y sin embargo, con total desvergüenza y compromiso, una vez más se pospusieron decisiones importantes. La crisis mundial tiende a agravar esta incertidumbre focando la agenda mundial en los mercados financieros, en la salida de la crisis, en la globalización de los mercados, sin pensar en lo básico, y es que si el planeta agoniza, ya no tenderemos que preocuparnos por nada, pues no existirá ningún futuro que gobernar.

El compromiso solidario es inaplazable, y no hay margen para demagogias y más aplazamientos. Veremos que nos depara Varsovia....

## REFERENCIAS

BANK, World. *Turn Down the Heat. Why a 4° C Warmer World Must be Avoided*. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington-EUA, 2012. Disponible en: <<http://www.worldbank.org>>.

BRAVO, A. S.; MISAILIDIS, M. L. (Ed.). *Os direitos fundamentais dos refugiados (deslocados) ambientais e da exclusão socioeconômica*. São Paulo: Verbatim, 2012.

COMISIÓN EUROPEA. *La acción de la UE contra el cambio climático: a la cabeza de la respuesta mundial hasta 2020 y más allá*. OPOUE, 2007.

HERRERO, L. J. G. Sostenibilidad en España 2007: indicadores para una estrategia nacional. *Ambienta*, n. 73, enero 2008.

LA Hoja de Ruta de Bali. *Ambienta*, n. 73, enero 2008.