

LAS POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO, UNA OPORTUNIDAD ESTRATÉGICA

Teresa Ribera Rodríguez*

Han pasado quince años desde la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro y ahora se cumplen veinte desde la publicación del informe “Nuestro Futuro Común” coordinado por la ex primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland, al mando entonces de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Desde entonces, la Unión Europea ha venido intensificando su compromiso con la causa ambiental y fortaleciendo el vínculo entre medio ambiente y desarrollo. Los tratados comunitarios han sido reiteradamente modificados y cada cambio ha fortalecido un poco más la señal política y la capacidad comunitaria en materia medioambiental.

Sobre una base jurídica limitada, la UE ha ido construyendo la protección ambiental como elemento esencial en el mercado interior y en sus relaciones exteriores. El Protocolo de Kioto y la evolución futura del proceso multilateral de lucha contra el cambio climático han permitido a la UE dar un paso más: la sostenibilidad se ha convertido en el eje de una tercera revolución industrial y Europa aspira a ganar la batalla de la competitividad sobre la base de un modelo de bienestar de baja intensidad en carbono.

En los últimos años, el cambio climático ha ganado peso en todas las políticas de la Unión y, de modo simultáneo en la agenda exterior y multilateral de la UE y sus Estados miembros. Así, la preocupación por un clima distinto ha permeado las políticas de cooperación al desarrollo; un mejor conocimiento de la evolución previsible del clima, sus impactos y las vías para mitigarlo forman parte del núcleo esencial de la promoción de la investigación; la cooperación tecnológica en cambio climático se impone en la relación con los socios terceros más potentes...

Este fenómeno no es exclusivo de la UE. Entre los ejemplos más sobresalientes de compromiso y acierto en el enfoque está Kofi Annan, quien en la última etapa de su mandato al frente de la Secretaría General de Naciones Unidas impulsó la incorporación transversal del cambio climático en el programa de trabajo de todas las agencias y

* Directora General de la Oficina española de Cambio Climático (OECC). Ministerio de Medio Ambiente.

programas del sistema de Naciones Unidas. Ban Ki Moon, el nuevo Secretario General, en la misma línea, ha anunciado que hará de la lucha contra el cambio climático un eje fundamental de su trabajo.

Pero el hecho que diferencia a la UE con respecto a los demás actores de la escena internacional es que ha sido la primera en anunciar su voluntad de actuar, tanto en su territorio como fuera de él, haciendo de esta causa su bandera con el fin de promover un cambio radical en el modelo de desarrollo. La UE está convencida de los efectos positivos en términos de competitividad para sus empresas y asume y proclama su papel de líder, unilateral si es necesario, en lo que cada vez con mayor frecuencia se califica como tercera revolución industrial: la que nos abocará a una economía de baja intensidad en carbono.

Europa ha entendido que el cambio climático constituye la mayor amenaza para la pervivencia de las condiciones actuales de habitabilidad del hombre en el Planeta. Ha asumido también que es posible evitar un escenario de no retorno y que hacerlo requiere tiempo y voluntad política pero también constituye una magnífica oportunidad para generar otro tipo de retornos y beneficios que forman parte del núcleo central de las aspiraciones tradicionales del proceso de construcción de una identidad europea.

Por ello, la apuesta política europea responde a la convicción de que las medidas en materia de cambio climático no son sólo política ambiental, son también una oportunidad estratégica para la modernización, la sostenibilidad, la promoción del empleo de calidad y la mejora de la competitividad de las empresas europeas.

Si todo parece indicar que contaremos con un clima distinto en el futuro, es imprescindible abordar políticas coherentes que permitan: reducir las causas que originan el problema –esto es, las emisiones de gases de efecto invernadero-; conocer mejor el proceso, los riesgos y las vías de solución y, simultáneamente, es imprescindible desarrollar estrategias de adaptación preventiva a los efectos que esto genera para paliar nuestras principales vulnerabilidades y mitigar los costes de los impactos negativos. Estas tres ideas tienen reflejo tanto en la acción intracomunitaria como en el contexto multilateral.

Las herramientas de promoción de I+D hace tiempo que integraron cuestiones asociadas a cambio climático y a energía. No obstante, la apuesta hecha por el séptimo programa marco así como las estrategias de cooperación tecnológica entre estados miembros o con terceros consagran un protagonismo definitivo de estas cuestiones en las políticas comunitarias de investigación y de observación sistemática.

La reflexión incorporada más recientemente ha sido la relativa a si es necesario o no promover y desarrollar políticas de adaptación a los efectos del cambio climático en Europa. La presión ciudadana en los últimos dos años ha sido el espaldarazo definitivo para el inicio de este proceso. La Comisión anunciaba hace pocos días el Libro Verde “Adaptarse al cambio climático en Europa: opciones para la acción en la UE”, en el que se proponen cuatro ejes de trabajo: la acción temprana para facilitar una minoración de

riesgos y daños; la plena integración del cambio climático y la necesidad de adaptación en la acción exterior de la UE, la reducción de la incertidumbre sobre el alcance de los efectos mediante políticas de investigación y conocimiento y la implicación de la sociedad civil y las empresas.

Las políticas encaminadas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero son variadas y, en ocasiones novedosas. Hay medidas de tipo normativo, fiscales y de mercado, comunitarias y nacionales. De modo creciente, vinculadas a la energía y la competitividad. Esta cuestión se explica fácilmente si tenemos en cuenta que, en promedio, entre el 75 y el 80% de las emisiones de gases de efecto invernadero de un país industrializado están asociados a consumo de energía. Simultáneamente, el grado variable de dependencia energética del exterior de todos los países de la UE oscila entre el 50 y el 80%. Por otro lado, la Agencia Internacional de la Energía alerta sobre los riesgos de la falta de diversificación de los proveedores y se empiezan a vivir episodios de inquietud energética en distintas áreas geográficas. Energía y cambio climático son, por tanto, algo parecido a dos caras de la misma moneda. Actuar contra el cambio climático requiere políticas de ahorro y eficiencia energética y promoción de renovables. Asociado a ello, logramos disminución de pagos al exterior, fortalecimiento de la capacidad de autoabastecimiento, inversión en tecnología, crecimiento de empleo en sectores cualificados y mejora de la calidad del aire en nuestras ciudades.

Pero, quizás, entre las medidas más conocida destaca la creación del sistema europeo de comercio de derechos de emisión. El funcionamiento de un mercado de derechos de emisión a nivel europeo y su conexión con los instrumentos de flexibilidad basados en proyectos diseñados por el Protocolo de Kioto merece una evaluación muy positiva por varias razones. La primera, de gran importancia económica, es que ha permitido la creación de una nueva unidad de cuenta, la tonelada de CO₂ equivalente, trasladando rápidamente a operadores públicos y privados una señal de precio asociada a la generación de daño a un bien común como es el sistema climático. Es cierto que para que esta herramienta desarrolle todo su potencial es imprescindible realizar asignaciones ajustadas e introducir ligeras correcciones en el marco normativo vigente. Ninguna de estas cuestiones ha dejado de llamar la atención ni a los operadores ni al propio Consejo Europeo. La segunda, de relevancia política, es que facilitó la confianza y visibilidad sobre los aciertos del Protocolo de Kioto más allá de las fronteras europeas. La audacia de vincular el sistema europeo con los mecanismos del Protocolo antes de tener seguridad sobre su entrada en vigor ha sido un rotundo éxito. En efecto, la relación entre la norma comunitaria y el marco internacional –en aquel momento de futuro incierto- lo que produjo fue una exportación de las preferencias europeas a favor del Protocolo, haciendo atractiva la opción de ratificarlo e irreversible la penetración de la nueva contabilidad del carbono en los mercados mundiales.

Todas estas líneas de acción comunitaria se han visto reforzadas con un protagonismo creciente en la agenda de las distintas formaciones del Consejo y, muy en particular, en el seno del Consejo Europeo. El salto cualitativo se dio en el pasado Consejo Europeo de Primavera, en el que el debate estrella estaba centrado en la propuesta hecha pública por la Comisión dos meses antes en torno a un paquete

conjunto energía-cambio climático-mercado. Las conclusiones del Consejo de Primavera consagran el salto de las políticas de cambio climático desde el exclusivo ámbito de responsabilidad ambiental a otros círculos de responsabilidad económica, de fomento de la competitividad y, a modo de reflejo, en las relaciones exteriores de la UE y sus EEMM. Así, los Jefes de Estado y de Gobierno asumieron que, para 2020, las emisiones de la UE-27 deberán reducirse en un 20% con respecto al año base, objetivo ampliable hasta un 30% en el supuesto de que otras economías industrializadas y grandes países en desarrollo asuman reducciones equivalentes atendiendo al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Este objetivo habrá de conseguirse, entre otras, a través de medidas comunitarias, reduciendo el consumo energético un 20% para esa fecha y asumiendo un incremento no inferior al 20% de energías renovables en los consumos de energía primaria.

Este paso adelante dado por la UE, quebró la desconfianza entre los actores de la comunidad internacional. En vísperas de la Cumbre del G8 programada a principios de junio, el primer Ministro japonés mostró su compromiso con un programa de contenidos que guardan gran similitud con los europeos y hasta la propia Casa Blanca realizó anuncios que se hubieran considerado sorprendentes muy poco tiempo atrás. Incluso el resultado de la Cumbre anima al optimismo en torno a la posibilidad de lograr un acuerdo en un plazo de tiempo no muy lejano.

Es curioso pensar que esta construcción por etapas de una prioridad estratégica para Europa ha tenido lugar sin que exista mención alguna hasta la fecha en los tratados. No se trata de un hecho aislado en la construcción europea y, probablemente, nada hubiera impedido seguir fortaleciendo este enfoque transversal de sostenibilidad y competitividad. Sin embargo, esta situación se verá pronto modificada como consecuencia del acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los pasados 21 y 22 de junio de 2007.

Tres referencias importantes aparecen reflejadas en el texto de conclusiones. La primera es el llamamiento del Consejo a profundizar en las líneas de trabajo ya existentes, tanto en el ámbito comunitario ofreciendo criterio sobre la futura evolución del sistema de comercio de derechos de emisión, como en el proceso de negociación multilateral. En este contexto, destaca la novedosa instrucción dirigida a la Comisión y al Alto Representante de la política exterior y la seguridad común de la UE para presentar, en primavera de 2008, un informe conjunto sobre los aspectos de seguridad europea que pueden verse amenazados como consecuencia del cambio climático. Esta última petición está en línea con una similar cursada por el Reino Unido al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que no derivó en resultado concreto alguno. Veremos qué pasa en la Europa de 2008.

La segunda tiene que ver con la inclusión expresa del cambio climático en el mandato a la Conferencia Intergubernamental para la redacción del Tratado de Reforma y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, especificando en el artículo 174 la necesidad particular de luchar contra el cambio climático a nivel internacional.

La tercera novedad afecta al tratamiento dado a la política sobre energía: se incorpora un título específico y se subraya la solidaridad entre los Estados Miembros en lo que afecta a esta política, tanto en el proceso ordinario de decisión de medidas comunitarias, como en la inclusión explícita en el tratado de una mención a las interconexiones en las redes de transporte e, incluso, una cobertura para las medidas extraordinarias previstas en el artículo 100 en supuestos de dificultad para el suministro de determinados productos.

Todo apunta pues a una intensificación política y jurídica de la actividad de la UE en este terreno; con enfoques tradicionales que quedan reforzados y nuevas líneas de actividad que emergen tímidamente pero con gran potencial.