

# CAMBIO CLIMÁTICO Y LA UNIÓN EUROPEA: DESDE EL LIDERAZGO AL RIESGO DE LA IRRELEVANCIA

JESÚS VERDÚ BAEZA \*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL FENÓMENO DEL CAMBIO CLIMÁTICO.
- III. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO.
- IV. A LA VANGUARDIA DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. EL CAMINO HACIA COPENHAGUE.
  1. EL LIDERAZGO INTERNACIONAL.
  2. LA PREPARACIÓN DE LA CUMBRE DE COPENHAGUE.
  3. LA CUMBRE DE COPENHAGUE.
- V. DE COPENHAGUE HACIA DOHA. DESDE LA IMPOTENCIA A LA IRRELEVANCIA.
- VI. CONCLUSIONES.

---

\* Profesor Contratado Doctor del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Internacional Público, Derecho Penal y Derecho Procesal, Campus de Algeciras, Universidad de Cádiz, España.

Trabajo realizado en el marco del Proyecto «La globalización económica y la integración europea: análisis jurídico desde el Derecho Internacional», P08-SEJ-04082 – Proyectos de investigación de excelencia en equipos de investigación de Andalucía.

## I. INTRODUCCIÓN

En el segundo decenio del siglo XXI empieza a ser más que un lugar común el hecho de que el proceso de construcción europea se encuentra en una compleja encrucijada, llena de incertidumbres, poniendo en cuestión el propio papel de Europa a desempeñar en el mundo. La inicial crisis financiera incubada al otro lado del Atlántico en 2007/2008 ha eclosionado en Europa transformándose en una profunda crisis económica y política que ha mostrado crudamente las carencias institucionales tanto a nivel nacional como en el marco de la UE para abordar esta compleja situación. La manifiesta situación de debilidad no solo económica sino también política europea indudablemente implica un creciente deterioro de la imagen de la UE y una pérdida de peso específico en el escenario internacional. Por otra parte, parece cada vez más claro que las estructuras de poder mundiales están sufriendo una profunda transformación con la aparición de nuevas potencias emergentes que se van adquiriendo, cada vez más, una posición central y, en principio, no padecen con la misma intensidad que la UE los embates de la crisis económica<sup>1</sup>.

En este sentido, un enfoque especialmente ilustrativo que permite observar la pérdida de influencia y de relevancia de la UE en el contexto global es la lucha contra el cambio climático. Si bien, la UE ha sido tradicionalmente un actor clave en las negociaciones internacionales en esta materia y ha ejercido un rol de liderazgo a la hora de impulsar la negociación de instrumentos jurídicos destinados a la lucha contra este fenómeno, especialmente la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto<sup>2</sup>, así como en su cumplimiento y desarrollo; lo cierto es que en la actualidad la posición global de la UE ha ido difuminándose y se ha ido desplazando desde esa posición central de liderazgo hacia la marginalidad en las negociaciones internacionales mostran-

---

<sup>1</sup> En este sentido, tiene especial interés la cumbre convocada en Durban (Sudáfrica) en abril de 2013 entre el país anfitrión, China, India, Rusia y Brasil (conocidos bajo el acrónimo BRICS) que se constituye como un nuevo eje de poder e intereses compartidos a pesar de sus diferencias y que demanda mayor voz e influencia en el escenario internacional, planteándose incluso la posible constitución de nuevas instituciones financieras internacionales.

<sup>2</sup> Véase CAMPINS BRITJA, M., «La acción internacional para reducir los efectos del cambio climático: el Convenio Marco y el Protocolo de Kioto», *Anuario de Derecho Internacional*, Nº 15, 1999, págs. 71-114.

do claramente su pérdida de peso en la nueva estructura internacional del siglo XXI.

En nuestra opinión, un punto de inflexión realmente significativo ha sido la decimoquinta Conferencia de la Partes (COP) de la CMNUCC y el quinto encuentro de las partes (COP/MOP) del Protocolo de Kioto que tuvo lugar en Copenhague en diciembre de 2009. La UE acudió a dicha cumbre con la propuesta, sin duda alguna, más innovadora, comprometida y valiente de todas las presentadas y con una decidida asunción de ejercicio de un liderazgo en la lucha contra el cambio climático. No obstante, en un marco de profundo desencanto por unos resultados cuando menos decepcionantes, la UE recibió una profunda humillación en cuanto que, no sólo no logró que salieran adelante sus propuestas de alcanzar un acuerdo jurídicamente vinculante para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, sino que fue decididamente relegada y aislada, no pudiendo siquiera conseguir ser invitada en el encuentro final auspiciado por el presidente Obama para lograr una solución de compromiso la noche del 18 de diciembre en el que, junto a los Estados Unidos, acudieron China, India, Brasil y Sudáfrica. El texto allí pactado y logrado sobre unos mínimos que permitieran maquillar la imagen de un fracaso total, fue trasladado posteriormente a la UE que simplemente se limitó a adherirse al denominado Acuerdo de Copenhague.

La ausencia de la UE en la reunión clave en la resolución final de la Conferencia, a pesar de sus propuestas decididas y avanzadas en la lucha contra el cambio climático, es una expresión rotundamente clara y manifiesta de su progresiva marginalización en el escenario internacional. Desde entonces, el papel que la UE ha venido desempeñando en el escenario internacional es cada vez más secundario, mostrando incluso claramente sus propias desavenencias internas y sus problemas para alcanzar acuerdos entre sus Estados miembros, como ha ocurrido recientemente de forma visible en la Conferencia de Doha en diciembre de 2012 en la que se pusieron de manifiesto las tensiones entre los Estados más progresistas y ciertos países de Este (especialmente Polonia, pero también en menor medida Bulgaria y Hungría) que se han opuesto firmemente a la política ambiental europea.

Tal vez pudiera ser excesivo establecer conclusiones generales pero, en nuestra opinión, el desplazamiento de posición de la UE en el contexto de la lucha contra el cambio climático, su incapacidad para impulsar acuerdos y la aparición evidente de divergencias internas que distorsionan su posición exterior, debilitándola considerablemente, es un buen reflejo de la propia debilidad de la UE en una compleja encrucijada que supone la profunda crisis económica, pero también social y política que estamos atravesando.

En tiempos de necesaria reflexión sobre la identidad europea<sup>3</sup>, cuando los factores geográficos no son completamente determinantes, una Europa de confines borrosos y fronteras difusas debería buscar su identidad y posición en el mundo en unos valores sobre los que, al identificarse un modelo común de vida y civilización, se apoyan los pilares de un innovador y original proceso de integración supranacional iniciado en contexto histórico bien diferente. Sin duda, en nuestra opinión, la forma de afrontar la lucha contra el fenómeno que se ha denominado cambio climático podría llegar a ser una señal de identidad europea al situarse en la vanguardia tanto en la defensa de la puesta en marcha de un marco jurídico internacional efectivo más allá de la retórica habitual que caracteriza el derecho ambiental, como en la identificación de unos objetivos sorprendentemente ambiciosos en un plano interno europeo.

En este trabajo, partiendo de unas breves consideraciones iniciales sobre el fenómeno del cambio climático pretendemos incidir como la UE ha ido poniendo en marcha una de las normativas más completas para abordar este problema, asumiendo simultáneamente un papel de liderazgo internacional en la puesta en marcha y su cumplimiento de instrumentos jurídicos mínimamente válidos para ello. No obstante, queremos plantear como ese rol ha ido perdiendo protagonismo, quedándose prácticamente aislado frente a Estados Unidos y las potencias emergentes, aflorando incluso en su seno serias divergencias internas. En definitiva, el objetivo del trabajo es reflexionar sobre este deterioro de liderazgo para concluir como todavía el gran desafío que representa la lucha global contra el cambio climático, descansa todavía en gran parte, en la iniciativa e impulso europeo.

---

<sup>3</sup> El ex presidente del Gobierno español, Felipe González, elegido por el Consejo Europeo para presidir el Grupo de Reflexión a alto nivel que debe estudiar el futuro de Europa ha identificado recientemente como prioridad para el análisis de la identidad europea el interrogante consistente en cómo resolverá la Unión Europea su desafío energético, con excesiva dependencia de las energías fósiles, poca diversificación de sus fuentes de aprovisionamiento en las no renovables y escaso desarrollo en las renovables, además de obsolescencia en sus estructuras de producción y distribución, al tiempo que cumple sus compromisos respecto del cambio climático con sus famosos tres 20% que se ha impuesto como obligación para el 2020.(...) Para conseguir los objetivos de los 20/20/20 propuestos hacen falta esfuerzos coordinados y cambios profundos en el sistema. Sin embargo, si se alcanzan, el modelo europeo sería anticipatorio, se convertiría en una ventaja comparativa y podría servir para otras zonas del mundo. GONZÁLEZ, F., «La Unión Europea: crisis y futuro», *EL PAÍS*, 17 de junio de 2008.

## II. EL FENÓMENO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El marco objetivo donde se sitúan estas preocupaciones es la constatación científica de la realidad del fenómeno de un proceso complejo de cambio de las pautas climáticas del planeta derivado de la actuación humana mediante un modelo de desarrollo insostenible y producido fundamentalmente por la emisión de los denominados gases de efecto invernadero<sup>4</sup> que, de forma más acelerada que las previsiones preveían<sup>5</sup>, empieza a mostrar sus efectos en todo el planeta amenazando gravemente las formas de vida, los ecosistemas y en definitiva, las posibilidades de continuar habitando el planeta Tierra con los mismos niveles de desarrollo y bienestar<sup>6</sup>. Los fenómenos climáticos no están ya exclusivamente en los arcanos científicos en forma de informes no accesibles comúnmente por la población<sup>7</sup>, sino, por el contrario, determinados síntomas son fácilmente distinguibles por el ciudadano medio en forma, por ejemplo, de disminución de lluvias, incremento general de las temperaturas, fenómenos tormentosos y catástrofes naturales de magnitudes e intensidades desconocidas hasta la fecha, cambio de las pautas de migración de la fauna, modificación temporal en la floración de especies vegetales, etc. En este sentido, los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) son especialmente contundentes en sus conclusiones<sup>8</sup>. Siguiendo dichos informes parece claro que el calentamiento del siste-

<sup>4</sup> Vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., « Gases de efecto invernadero », *Noticias de la Unión Europea* 2006, nº 258, julio, pp. 43-55.

<sup>5</sup> Véase LE TREUT, H., JANCOVICI, J.-M., *L'effet de serre*, Flammarion (coll. Dominos), 2001; LAMBERT, G., *La Terre chauffe-t-elle ?*, EDP Sciences, 2001; JANCOVICI, J.-M., *L'avenir climatique*, Seuil, 2002; FLANNERY, T., *Las amenazas del cambio climático. Historia y futuro*, Taurus, 2006, RUIZ DE ELVIRA, A., *Quemando el futuro. Clima y cambio climático*, Nivela, 2001 y MONBIOT, G., *Calor: cómo parar el calentamiento global*, RBA, Barcelona, 2008.

<sup>6</sup> Con una visión diferente sobre los efectos del cambio climático LOMBORG, B., *El ecologista escéptico*, Madrid, 2005, considerando exageradas las manifestaciones del cambio climático deduce consecuencias positivas del fenómeno.

<sup>7</sup> La primera publicación científica sobre el fenómeno del cambio climático se realizó en 1975 por W. S. Broecker en la revista *Science* « Climatic Change - are We on Brink of a Pronounced Global Warming » *Science* 189: 460, 1975.

<sup>8</sup> El Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático o *Panel intergubernamental del cambio climático*, conocido por las siglas IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), se estableció en el año 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (WMO, *World Meteorological Organization*) y el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, *United Nations Environment Programme*). El objetivo del IPCC es evaluar el riesgo del cambio climático originado por las actividades humanas.

ma climático es inequívoco<sup>9</sup>, como evidencian ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar<sup>10</sup>.

Continúa indicando el cuarto informe del IPCC que en promedio, las temperaturas del Hemisferio Norte durante la segunda mitad del siglo XX fueron muy probablemente superiores a las de cualquier otro período de 50 años de los últimos 500 años, y probablemente las más altas a lo largo de, como mínimo, los últimos 1300 años.

Sobre la base de los informes del IPCC y de un sinnúmero de estudios científicos<sup>11</sup>, se pueden empezar a identificar con bastante claridad los efectos previsibles del cambio climático<sup>12</sup>, siendo las más habituales citados por los expertos la subida del nivel de los mares, con importantes consecuencias en las regiones costeras; los posibles cambios en la dirección y fuerza de las corrientes marinas; la acidificación de los océanos afectando a la biodiversidad marina y a la pesca; la escasez de agua potable provocada por sequías, la contaminación por agua del mar de la capa freática del suelo y el deshielo de los glaciares de montaña; fenómenos meteorológicos extremos como ciclones, olas de calor e inundaciones; cambios en el régimen de las precipitaciones. En definitiva, el calentamiento global ha dejado de ser una amenaza y es ya una realidad compleja, constatada empíricamente que indudablemente va a suponer uno de los principales desafíos a los que debe hacer frente la humanidad en su conjunto<sup>13</sup>.

---

En 2007 obtuvo el Premio Nobel de la Paz, compartido con Al Gore, «por sus esfuerzos para construir y difundir un mayor conocimiento sobre el cambio climático causado por el hombre y poner las bases para las medidas para contrarrestar ese cambio.» Se espera que para 2013/2014 presente el quinto de sus informes.

<sup>9</sup> Sobre el calentamiento del sistema climático, WEART, S., *A History of Global Warming*, Cambridge MA: Harvard University Press, 2007.

<sup>10</sup> IPCC, 2007: *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (Directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 pp.

<sup>11</sup> Puede consultarse también el «Informe sobre Riesgos Globales 2013» del Foro Económico Mundial o el «Informe sobre la disparidad en las emisiones 2012» del PNUMA, o «Turn Down the Heat: Why a 4° C Warmer World Must be Avoided» del Banco Mundial.

<sup>12</sup> Véase KEMPF, H., «Crisis ecológica, una cuestión de justicia» en *Política Exterior*, invierno 2011, pp. 26 – 36.

<sup>13</sup> Las consecuencias económicas del fenómeno son estudiadas específicamente en el conocido como Informe Stern (*Stern Review on the Economics of Climate Change*, 30 de

### III. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

La acción de la Unión Europea en materia de lucha contra el cambio climático tiene un largo y fértil camino ya recorrido en el marco del desarrollo de la política de medio ambiente que se ha ido desarrollando desde la inclusión del término medio ambiente en los Tratados en el Acta Única Europea<sup>14</sup>, estableciendo la protección del medio ambiente como objetivo de la Unión vinculándola con el desarrollo en el Tratado de Maastricht<sup>15</sup>.

Sobre esa inconcreta pero amplia base jurídica, lo cierto es que la UE desarrolló una amplia actividad normativa en materia de cambio climático, precediendo a cualquier iniciativa sustantiva a nivel internacional, y ya antes de la ratificación del Protocolo de Kioto, la Comisión había propuesto la limitación de las emisiones de dióxido de carbono y la mejora del rendimiento energético en 1992<sup>16</sup>.

Una señal inequívoca de identificación de la priorización de la lucha contra el cambio climático por parte de la Unión Europea es su expresa inclusión como nuevo elemento material en el Tratado de Lisboa, inclusión que, en nuestra opinión, pudiera tener más calado que el previsto originalmente y que, sin duda, sitúa a la Unión a la vanguardia mundial en la búsqueda de soluciones a este fenómeno. Habiendo existido previamente un fecundo desarrollo normativo

---

octubre de 2006) elaborado y coordinado por Sir Nicholas Stern, Jefe del Servicio Económico del Gobierno británico. En dicho informe se menciona que el coste y riesgo total del cambio climático equivaldrá a la pérdida de un mínimo del 5 % anual del PIB global, de ahora en adelante. Teniendo en cuenta una gama de riesgos y consecuencias más amplios, los cálculos de los daños que se producirán aumentarían a un mínimo de un 20 %. De ahí la urgencia en actuar. Señala el autor que los beneficios de la adopción de medidas prontas y firmes superará con creces los costes económicos de la pasividad.

<sup>14</sup> Sobre los orígenes de la política ambiental europea, KRÄMER, L., *Derecho ambiental y tratado de la Comunidad Europea*, Madrid, Marcial Pons, 1999. PICÓN RISQUEZ, J. (Coord.), *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill, 1996. Específicamente sobre el cambio climático, RIBERA, T., «La acción de la UE en cambio climático», *Tiempo de Paz*, nº 85, 2007, pp. 6-15.

<sup>15</sup> GARCÍA LUPIOLA, A. «La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático», *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 18, 2009, pp. 1-8.

<sup>16</sup> Véase MEHLING, M., «El cambio climático y la Unión Europea: entre ambición y realidad» en REMIRO BROTONS, A. y FERNÁNDEZ EGEA, R. M<sup>a</sup>, (eds.), *El cambio climático y el Derecho Internacional y Comunitario*, Fundación BBVA, Bilbao, 2009, pp. 133-163 y CAMPINS ERITJA, M. y HUICI SANCHO, L.; «La Comunidad Europea y el régimen del cambio climático» en CAMPINS ERITJA, M. (Coord.), *Los retos de la aplicación del Protocolo de Kioto en España y Canadá*, Ed. Atelier, Barcelona, 2005, pp. 41-66.

basado en las competencias genéricas sobre medio ambiente de la UE, no se previó específicamente dotar al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que, como es bien conocido, pretendía una refundación del espacio de integración europeo, una base jurídica específica relativa a la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, en la búsqueda de un procedimiento de urgencia para poder salvar lo salvable del Tratado en el que básicamente se sometió a una reducción y recorte de contenidos del Tratado Constitucional, se incluyeron, casi de soslayo, como nuevos elementos materiales de la Unión la lucha contra el cambio climático y la energía<sup>17</sup>, habiéndose calificado como una de las novedades especialmente relevantes del Tratado de Lisboa en cuanto a sus ámbitos materiales<sup>18</sup>.

Así pues, el artículo 191.1 del TFUE introduce como objetivo de la política medioambiental de la UE «el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático». Se ha señalado que buena parte de las medidas que podrían adoptarse sobre la base material que se incorpora en el Tratado de Lisboa podrían haberse adoptado con fundamento en las competencias comunitarias previas, si existiese, claro está, la voluntad política de hacerlo, siendo que la derivación competencial externa a partir de la competencia interna existente previamente en materia de medio ambiente sería más que suficiente para adoptar las pretendidas acciones en materia de cambio climático y acaso tenga la virtud de facilitar la adopción de acciones por la Unión y con seguridad transmitir a la opinión pública de los Estados que ya habían ratificado el Tratado Constitucional la

---

<sup>17</sup> En el artículo 191 se añade la expresión «y en particular a luchar contra el cambio climático» al objetivo a alcanzar en el ámbito del medio ambiente consistente en el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

En relación con la energía se introduce en el Tratado de Lisboa un nuevo título XXI denominado «Energía» con el artículo 194 cuyos objetivos quedan consignados en el primer párrafo: «En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con espíritu de solidaridad entre los Estados miembros: a) garantizar el funcionamiento del mercado de energía; b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión; c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y d) fomentar la interconexión de las redes energéticas.»

<sup>18</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 157.



sensación política de una cierta compensación por el peaje pagado a los Estados a los que se han concedido excepciones<sup>19</sup>.

En nuestra opinión, es extraordinariamente relevante la inclusión de las materias mencionadas en el «marco constitucional» que representan los Tratados, en tanto que es algo más que un mandato de actuación de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, supone la clara identificación de unos de los principales desafíos que ésta debe hacer frente en los próximos años<sup>20</sup>.

No obstante, como hemos hecho referencia anteriormente, antes de la inclusión del cambio climático en los Tratados, el problema del cambio climático se había recogido específicamente en el Quinto Programa de acción medioambiental que tenía como propósito fundamental el de fomentar el desarrollo sostenible buscando soluciones a toda una serie de problemas medioambientales globales, estableciendo nuevas relaciones entre los protagonistas del escenario medioambiental<sup>21</sup>. En este sentido, en el Sexto Programa de acción medioambiental<sup>22</sup> se identifican claramente las grandes esferas que en

---

<sup>19</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Tratado de Lisboa, op. cit.*, p. 23 y GARCÍA LUPIOLA, A. «La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático», *Revista Electrónica de Derecho Ambiental, loc. cit.*, p. 3.

<sup>20</sup> Frente a la ambigüedad de la expresión existente en los términos del antiguo artículo 176 del TCE referente al objetivo de la UE de contribuir a alcanzar el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y que deja un importante margen de maniobra y libertad de actuación, que se rellena habitualmente con la retórica programática frecuente en el ámbito medioambiental, la inclusión del mandato de lucha contra el cambio climático indudablemente condiciona la capacidad de actuación de la UE en cuanto que tal lucha se considera un fin en sí mismo sin condicionantes de tipo económicos, sociales o políticos presentes permanentemente en otros Estados.

<sup>21</sup> Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, del 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, *DO C 138 de 17/05/93*. Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, del 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible», *DO L 275 de 10/10/98*.

<sup>22</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos» [COM (2001) 31 final - ]. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de abril de 2007, relativa a la revisión in-

él aparecen priorizadas y entre ellas en un primer lugar, el cambio climático<sup>23</sup>, fijando la consecución de objetivos bastante ambiciosos<sup>24</sup>. El Sexto Programa de Acción reconoce que el cambio climático constituye el principal reto para los próximos años. La meta que se determina a corto plazo es alcanzar los objetivos del protocolo de Kioto, es decir, reducir en un 8 % las emisiones de gases de efecto invernadero para el período 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990. A más largo plazo, para 2020, sería necesario reducir dichas emisiones entre el 20 y el 40 % mediante un acuerdo internacional eficaz<sup>25</sup>.

Sobre la base de dicho Programa, la Unión Europea ha adaptado una amplia sucesión de medidas de diverso alcance con un ámbito material amplio abarcando la eficiencia del uso de la energía y los servicios energéticos, las fuentes de energía renovables, los requisitos de etiquetado y de diseño ecológico, la imposición de los productos energéticos y de electricidad y el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, junto con esquemas de financiación y promoción, acuerdos voluntarios con el sector industrial y una decisión sobre un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>26</sup>.

Esta fecunda labor legislativa basada en una competencia compartida se solapaba, por otra parte, con la realizada por los Estados miembros en virtud de los instrumentos internacionales<sup>27</sup>. Por ello, en 2000 la Comisión propuso poner en marcha una estructura destinada a identificar y preparar la ejecución

---

termedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente [COM (2007) 225 final - DO C 181 de 3.8.2007]. Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente [DO L 242 de 10.9.2002].

<sup>23</sup> Junto al cambio climático las otras grandes esferas priorizadas son los recursos naturales y la biodiversidad, el medio ambiente y la salud y, finalmente, la gestión de los recursos naturales y los residuos. Para cada una de ellas indica los objetivos esenciales a conseguir, señala unas metas y las actuaciones necesarias para llegar a ellas.

<sup>24</sup> Vid. MARTÍN ARRIBAS, J. J., *La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos, Burgos, 2005, p. 74.

<sup>25</sup> GARCÍA LUPIOLA, A. «La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático», *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, loc. cit., p. 3.

<sup>26</sup> MEHLING, M., «El cambio climático y la Unión Europea: entre ambición y realidad», loc. cit., p. 139.

<sup>27</sup> JORDAN et al., *Climate Change Policy in the European Union. Confronting Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

de las medidas de lucha contra el cambio climático<sup>28</sup> denominada Programa Europeo sobre el Cambio Climático cuyo objetivo primordial radica en permitir participar a todas las partes interesadas en los trabajos preparatorios de las políticas y medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La segunda fase del programa se adoptó en 2005 bajo el nombre «Ganar la batalla contra el cambio climático mundial», conteniendo una estrategia futura sobre cambio climático, incluyendo medidas en el área de la eficiencia energética, del transporte y de la seguridad en el abastecimiento energético<sup>29</sup>. Este programa prevé desarrollarse en cuatro ámbitos distintos: el riesgo 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 de los métodos de producción y utilización de la energía, y la adaptación de los países a los efectos inevitables del cambio climático<sup>30</sup>.

Lo cierto es que la UE así como sus Estados miembros han ido adoptando un extenso cuerpo normativo para luchar contra el cambio climático de forma innovadora que ha dado como resultado un cuadro regulador muy avanzado y ambicioso y prácticamente sin comparación a escala internacional. Indudablemente una de las medidas de mayor trascendencia ha sido la puesta en marcha de un régimen para el comercio de derechos de emisión mediante la Directiva 2003/87/CE, sin duda, uno de los hitos europeos en la lucha contra el cambio climático, ocupando una posición central, cuyo objetivo es la creación de un marco de regulación para los derechos de emisión de los gases de efecto invernadero, con reglas detalladas sobre los aspectos institucionales y los procedimientos administrativos<sup>31</sup>. La puesta en marcha de

---

<sup>28</sup> Comunicación de la Comisión, de 8 de marzo de 2000, sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, «Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático» (PECC), COM (2000) 88 final.

<sup>29</sup> Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, «Ganar la batalla contra el cambio climático mundial» (COM (2005) 35 final, *Diario Oficial C* 125 de 21 de mayo de 2005).

<sup>30</sup> A su vez, este documento ha sido completado por la otra comunicación de la Comisión de 10 de enero de 2007 en el que se reafirma la necesidad de tomar la iniciativa en el plano internacional para limitar la elevación media de las temperaturas mundiales a 2° C respecto de los niveles de la era preindustrial. Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, «limitar el calentamiento mundial a 2° C. Medidas necesarias hasta 2020 y después» (COM (2007) 2 final)

<sup>31</sup> Sobre dicho mecanismo puede verse CAMPINS ERITJA, M., «Algunas reflexiones en torno al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2003/87/CE, por

este mecanismo no ha estado ajena de dificultades y retos, necesitando una acción normativa y reglamentaria de desarrollo y ajuste por parte de las instituciones europeas y los Estados miembros.<sup>32</sup> Indudablemente su funcionamiento correcto es clave tanto para la eficacia de la lucha europea contra el cambio climático como para la propia credibilidad de la UE en la fase Post-Kioto. El control periódico de las emisiones y su absorción se realiza mediante un mecanismo de seguimiento creado mediante la Decisión 280/2004/CE<sup>33</sup> que obliga a los Estados miembros a crear programas, inventarios y registros nacionales y la propia UE, un programa, un inventario y un registro en relación con los gases de efecto invernadero<sup>34</sup>.

En definitiva, la UE ha considerado la lucha contra el cambio climático como una de sus prioridades y la ha abordado con un carácter integrado pero desde una diversidad de perspectivas. En primer lugar, desde los diferentes mecanismos e instrumentos que proporcionaba su política de protección al medio ambiente. Esta política ha descansado tanto en sus principios<sup>35</sup> y obje-

---

la que se establece un régimen para el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad» en REMIRO BROTONS, A. y FERNÁNDEZ EGEA, Rosa Mª, (eds.), *El cambio climático y el Derecho Internacional y Comunitario*, op. cit., pp. 165-195 y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «El comercio de derechos de emisiones de CO2 en la UE, ¿Esperanza para el clima o nuevo modelo de mercadeo?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año nº 15, Nº 39, 2011, pp. 369-406.

<sup>32</sup> En un marco especialmente preocupante por la caída de los precios de los derechos de emisión en el contexto de la fuerte crisis económica, la negativa del Parlamento Europeo el 16 de abril de 2013 a la propuesta de la Comisión de congelar un parte de las subastas de derechos de emisión de CO2 que buscaba su encarecimiento acrecienta las dudas sobre su viabilidad futura. El PE también ha rechazado la exclusión temporal de los vuelos intercontinentales de este sistema.

<sup>33</sup> Decisión nº 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 (DO L 49 de 19 de febrero de 2004).

<sup>34</sup> Aunque con una visión amplia del cumplimiento de Kioto en general, sobre las medidas de control puede verse SAURA ESTAPÀ, J., *El cumplimiento del Protocolo de Kioto sobre el cambio climático*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2004.

<sup>35</sup> Los principios inspiradores de los Tratados constitutivos de aplicación al cambio climático son: el de atribución de competencias, el de subsidiaridad, proporcionalidad, generalidad o transversalidad y transparencia; los principios propios de la política del medio ambiente aplicables al cambio climático son: cautela y acción preventiva, corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma y, finalmente, quien contamina paga.

tivos<sup>36</sup>, pasando a sus instrumentos ya sean normativos, de mercado, horizontales de apoyo o económico-financieros. En segundo lugar, ha desarrollado, además, en un marco normativo específico, un conjunto de normas sectoriales de derecho derivado<sup>37</sup>, finalizando, en tercer lugar, con las actuaciones internacionales de la UE en relación con el marco normativo internacional, desarrollando aquí un papel activo y de liderazgo destacando especialmente su actuación en la CMNUCC y el Protocolo de Kioto.

#### IV. A LA VANGUARDIA DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. EL CAMINO HACIA CONPENHAGUE

##### 1. EL LIDEREZGO INTERNACIONAL

La Unión Europea ha venido desempeñando tradicionalmente un papel de liderazgo en la lucha contra el cambio climático a nivel internacional, tanto en las negociaciones en el seno de la CMNUCC, como en otros ámbitos multilaterales<sup>38</sup>. De hecho, la UE se había convertido en la primera década del siglo XXI en el gran motor global y multilateral de las políticas internacionales tendentes a luchar contra el cambio climático<sup>39</sup>, tanto por razones provenientes de su propia construcción interna y su proceso de construcción<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> En primer lugar, un objetivo general de promover un desarrollo equilibrado y sostenible y en segundo lugar, objetivos generales de la política del medio ambiente; la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y finalmente; alcanzar un nivel de protección elevado por parte de la política medioambiental comunitaria, pero teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la CE.

<sup>37</sup> Entre las normas sectoriales, se distinguen las relativas a los gases de efecto invernadero; la contaminación atmosférica que producen las industrias; la calidad del aire; las emisiones de los transportes y la aminoración de los efectos de la energía en el cambio climático.

<sup>38</sup> Sobre ello véase FERNÁNDEZ EGEA, R. M. y SINDICO, F., «El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿líder en la política climática global?», *REEL*, nº 14, 2007.

<sup>39</sup> BODANSKY, D., «The History of the Global Climate Change Regime», in LUTERBACHER, U., PRINZ, D.F., *International Relations and Global Climate Change*, Cambridge: MIT Press, 2001, pp. 23-40.

<sup>40</sup> BORREL, J., «La Unión Europea ante el cambio climático», *Política Exterior*, invierno 2011, pp. 104 – 120.

En este sentido, la UE participó activamente en las negociaciones que culminaron en la firma de la CMNUCC<sup>41</sup>, elaborando, junto a los Estados miembros una estrategia coherente para cumplir los compromisos adquiridos para hacer frente al cambio climático<sup>42</sup>

Sin duda alguna, un factor determinante de la propia consecución del Protocolo de Kioto fue la intensa labor preparatoria y negociadora de las instituciones europeas que fueron capaces de lograr un reparto entre los Estados miembros de los esfuerzos necesarios para conseguir los objetivos propuestos mediante un sistema negociado de *burden sharing*<sup>43</sup>. De hecho, desde 1996, tanto por el número de ratificaciones como su política activa hacia otros Estados, los europeos se convierten en los grandes impulsores de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, que establece un objetivo de reducciones del 8 % para Europa, convirtiéndose así en el bloque de países con objetivos más ambiciosos del mundo industrializado, frente al 5,2 % de reducción asumido por los demás países en ese ámbito<sup>44</sup>. Se ha señalado en este sentido que la estrategia europea ha sido realista, creíble y, hasta cierto punto, ejemplificadora, señalando que incluso antes de la propia entrada en vigor del Protocolo de Kioto<sup>45</sup>, la UE ya estaba aplicando sus contenidos jurídicos en un alto porcentaje<sup>46</sup>.

Así pues, la UE ha ido desempeñando desde hace años un papel de liderazgo, clave para la entrada en vigor del Protocolo de Kioto que la sitúa como

---

<sup>41</sup> Ratificada mediante la Decisión 94/69/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la celebración de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (DO L 33 de 7 de febrero de 1994).

<sup>42</sup> MARTÍN ARRIBAS, J. J., *La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático op. cit.*, p. 203.

<sup>43</sup> Sobre la preparación de Kioto, DOUMA, W., MASSAI, L., MONTINI, M., *The Kyoto Protocol and Beyond. Legal and Policy Challenges of Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007

<sup>44</sup> MARTÍN ARRIBAS, J. J., *La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático op. cit.*, p. 111.

<sup>45</sup> Ratificada mediante la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de 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 (DO L 130 de 15 de mayo de 2002).

<sup>46</sup> MARTÍN ARRIBAS, J. J., «¿Porqué puede decirse que la UE, junto con sus Estados miembros, está liderando, a nivel mundial, la lucha contra el cambio climático?» en MARTÍN ARRIBAS, J. J., *Hacia una política comunitaria europea en cambio climático y sus consecuencias para España*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos, Burgos, 2009, pp. 67 – 84.

uno de los agentes más dinámicos e transformadores en la Comunidad Internacional. Así pues, conforme se ha ido acercando la necesidad de impulsar un instrumento internacional que sustituyese al protocolo de Kioto en la fecha de su expiración en 2012, su participación ha sido ciertamente activa en la búsqueda de un texto jurídicamente vinculante que continuase o remplazase a Kioto. Como quiera que en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de Bali en 2007 se aprobó el mandato para la negociación de un acuerdo multilateral que reemplazase a Kioto, y tras la Conferencia preparatoria de Poznan en 2008, la Conferencia de Copenhague de 2009 se vislumbraba como clave para lograr el texto sustitutivo y la Unión Europea preparó concienzudamente su estrategia siguiendo el modelo de liderazgo ejercido anteriormente<sup>47</sup>.

## 2. LA PREPARACIÓN DE LA CUMBRE DE COPENHAGUE

En nuestra opinión los términos del documento de conclusiones aprobado en el Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo de 2008 pueden ser calificados de excepcionales aportando unos compromisos verdaderamente innovadores. En dicho Consejo de primavera, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE adoptaron un conjunto de acuerdos que sitúan a la UE como referente mundial, asumiendo el papel de vanguardia en la lucha contra el cambio climático, acordando que para 2020 la Unión rebajaría sus emisiones un 30 % con respecto a los niveles que sirven de referencia al Protocolo de Kioto, esto es, de 1990, siempre y cuando el resto de países desarrollados se comprometieran a alcanzar reducciones similares y los países en desarrollo más avanzados también contribuyesen adecuadamente al esfuerzo mundial, en función de sus posibilidades, todo ello en el marco de un amplio acuerdo mundial aplicable a partir de 2012. La UE se compromete a mantener su liderazgo internacional en materia de cambio climático y de energía, y en mantener el impulso de las negociaciones en el contexto de la CMNUCC y su Protocolo de Kioto, señaladamente en la Conferencia celebrada en Poznan<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Véase GARCÍA DE CAL, J. L., «La Unión Europea ante la Conferencia sobre cambio Climático de Copenhague», *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 20, 2010.

<sup>48</sup> La XIV Conferencia sobre el Cambio Climático en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático tuvo lugar en Poznan (Polonia) del 1 al 12 de diciembre de 2008 y en ella los Estados de la UE defendieron en conjunto las siguientes prioridades: un acuerdo sobre un programa de trabajo claro que oriente las negociaciones en 2009; avances de cara a la adopción de una amplia «visión comparti-

El objetivo consiste en lograr en 2009, en Copenhague, un acuerdo ambicioso, mundial y completo en materia de cambio climático para el período posterior a 2012, que sea coherente con el objetivo de 2° C de la UE. Cumpliendo todas las metas que fijó en 2007 el Consejo Europeo de primavera, la UE aportaría una contribución de fundamental importancia a ese objetivo. Un reto crucial consistirá en velar por que esta transición hacia una economía con baja emisión de carbono, segura y sostenible se gestione de tal forma que resulte compatible con el desarrollo sostenible, la competitividad, la seguridad de abastecimiento, la seguridad alimentaria, una hacienda pública sana y sostenible, y la cohesión económica y social de la UE. La UE propone contribuir a un esfuerzo acelerado y concertado de alto nivel en apoyo de la CMNUCC y del Plan de acción de Bali, a fin de desarrollar una arquitectura coherente y compatible con miras a un acuerdo para el período posterior a 2012 que garantice un incremento de los flujos de financiación e inversión con vistas tanto a la mitigación del cambio climático como a la adaptación al mismo. Sin embargo, una de las principales novedades del Consejo es que la UE no esperará para tomar medidas, de forma unilateral, y si duda conscientes de las enormes dificultades de alcanzar un acuerdo global que sustituya al Protocolo de Kioto<sup>49</sup>, de forma unilateral los líderes de la UE se han comprometido de forma firme, e independientemente del resto de países del mundo, a rebajar las emisiones de la Unión al menos un 20 % con respecto a los niveles de 1990 para el año 2020<sup>50</sup>.

El ambicioso paquete de propuestas presentado por la Comisión para llevar a la práctica las conclusiones del Consejo Europeo de primavera de 2007 constituye un buen punto de partida y una buena base para llegar a un acuerdo<sup>51</sup>.

---

da» en materia de cooperación; un estudio global sobre cómo mejorar y reforzar el Protocolo de Kioto y finalmente, una decisión firme sobre cómo hacer funcionar lo antes posible el Fondo de Adaptación de Kioto para los países en vías de desarrollo.

<sup>49</sup> Sobre las dificultades de renovar Kioto, ALDY, J. E., STAVINS, R. N. (eds.), *Post-Kyoto International Climate Policy: Implementing architectures for Agreement*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

<sup>50</sup> Vid. Comisión Europea, Dirección General del Medio Ambiente, *La acción de la Unión Europea contra el cambio climático. A la cabeza de la respuesta mundial hasta 2020 y más allá*. Bruselas, 2007. Esta reducción se conseguirá mediante una combinación de medidas ya existentes puestas en marcha dentro del Programa Europeo sobre el Cambio Climático —como el régimen de comercio de emisiones de la UE— y nuevas medidas, incluidas en la estrategia integrada de energía y lucha contra el cambio climático ratificada por los líderes de la UE en marzo de 2007

<sup>51</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Dos veces 20 para el 2020 - El



Finalmente, el Consejo Europeo hace referencia a la acción conjunta en materia de energía. Un mercado interior de la energía eficaz, que funcione plenamente e interconectado constituye un requisito esencial para garantizar un abastecimiento de energía seguro, sostenible y competitivo en Europa<sup>52</sup>. También se requieren políticas coherentes que exploten las sinergias relacionadas con la energía y el cambio climático en los otros tres sectores prioritarios de la Estrategia de Lisboa, así como en otros ámbitos de intervención de la UE<sup>53</sup>.

Indudablemente, en el contexto de una crisis mundial como la que viene sacudiendo con firmeza a todas las estructuras económicas y financieras globales, la decisión política adoptada por las instituciones europeas<sup>54</sup> de garantizar la aplicación de los ambiciosos compromisos asumidos por la UE en materia de energía y clima, sin bien con ciertas correcciones en el paquete legislativo<sup>55</sup> aunque fuertemente criticadas desde sectores eco-

---

cambio climático, una oportunidad para Europa {COM(2008) 13 final} {COM(2008) 16 final, básicamente el paquete de medidas se dirigen a mejorar el sistema de comercio de emisiones, fijar objetivos de reducción de emisiones en actividades no incluidas en el sistema de comercio de emisiones, medidas legales para el fomento de las cuotas de energías renovables, nuevas normas sobre las técnicas de captura de carbón y finalmente nuevos subsidios ambientales.

<sup>52</sup> El Consejo Europeo reitera la importancia que atribuye al incremento de la seguridad energética de la UE y de sus Estados miembros. A la vez que tanto la actuación en los ámbitos del cambio climático y la energía como en los del mercado interior de la energía y las nuevas tecnologías contribuirán a este objetivo, es menester seguir trabajando también con firmeza en el mayor desarrollo de la dimensión exterior de la política energética para Europa (2007-2009).

<sup>53</sup> Entre los que cabe mencionar: el desarrollo de políticas coherentes de I+D y de innovación en los planos europeo y nacional; el aprovechamiento del potencial empresarial de las ecoindustrias y el desarrollo de una política industrial sostenible y unos mercados punteros sostenibles y competitivos en el plano mundial, atendiendo al mismo tiempo a las repercusiones de las medidas sobre energía y cambio climático en la competitividad; el fomento de un sistema de transporte sostenible que permita a los Estados miembros, en el marco de las políticas de la UE, tomar las medidas necesarias para luchar eficazmente contra el cambio climático; el estudio de la posibilidad de revisar la Directiva sobre fiscalidad de la energía para hacerla más acorde con los objetivos de la UE en materia de energía y cambio climático; la mejora de la eficiencia energética y del uso eficiente de los recursos en todos los sectores; la información del consumidor sobre el uso eficiente de la energía, con el fin de abordar las repercusiones sociales y las oportunidades de la energía y del cambio climático.

<sup>54</sup> Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 12 de diciembre de 2008, documento 17271/08, Conclusiones de la Presidencia.

<sup>55</sup> Los objetivos propuestos originariamente por la Comisión se han relajado en cierto sentido, por ejemplo el pago de los derechos de emisión sólo afectarán al 30 % de las

gistas<sup>56</sup>, reafirma el papel de liderazgo y vanguardia de la UE en la lucha contra el cambio climático, si bien muestra con claridad las enormes dificultades presentes y la ingente presión ejercida desde diversos sectores<sup>57</sup>. Por su parte, la Comisión preparó una Comunicación con el título «Hacia la consecución de un acuerdo a gran escala sobre el cambio climático en Copenhague»<sup>58</sup> que, haciendo ya referencia a la crisis que empieza a golpear a Europa continúa fijando como meta la no superación del incremento de temperatura media global en 2° C para 2050 proponiendo un mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a nivel mundial sobre el modelo europeo y contiene una firme voluntad de corresponsabilizar al conjunto de países en la lucha contra el cambio climático en función del nivel de desarrollo. Finalmente el Consejo Europeo en su reunión de octubre, a falta de un mes y medio para la Conferencia de Copenhague, fija su posición reiterando la necesidad de un acuerdo jurídicamente vinculante para el período que empieza el 1 de enero de 2013, sobre la base del Protocolo de Kioto y que incorpore todos sus elementos esenciales.

---

emisiones en 2013, al 70 % en 2020 y al 100% en 2027, lo que supone retrasar siete años la propuesta de la Comisión. Para ello fueron determinantes las presiones italianas y alemanas. Véase *EL PAÍS*, «Ofensiva europea contra el cambio climático» de 13 de diciembre de 2008.

<sup>56</sup> En este sentido véase: «El Parlamento Europeo renuncia a ser líder en la lucha contra el cambio climático. Greenpeace lamenta que el Parlamento Europeo haya aprobado un paquete de medidas sobre clima y energía tan debilitado respecto a su propuesta inicial» en [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org).

<sup>57</sup> El paquete de medidas tal y como quedó confirmado en el Consejo Europeo fue confirmado por el Parlamento Europeo el 17 de diciembre de 2008. Se trata de resoluciones legislativas del PE sobre fomento del uso de energías procedentes de fuentes renovables; sobre la propuesta de modificación de la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero; sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020; almacenamiento geológico de dióxido de carbono y, finalmente respecto de emisiones de gases desde combustibles tanto en el transporte por carretera y buques de navegación interior.

<sup>58</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones «Hacia la consecución de un acuerdo a gran escala sobre el cambio climático en Copenhague» (COM (2009) 39 final).

### 3. LA CUMBRE DE COPENHAGUE

Muy pronto en la Conferencia de Copenhague, celebrada entre el 7 y 18 de diciembre de 2009, se manifestó la imposibilidad de alcanzar ese instrumento jurídico vinculante promovido por la UE, básicamente por las dificultades de Estados Unidos para comprometerse en una cifra específica en la reducción de emisiones, las reticencias de China e India a la limitación del ritmo en que aumentan las suyas, así como la falta de consenso de un mecanismo para verificar el cumplimiento de los compromisos y la cuantía de la financiación para la mitigación y adaptación de los países menos desarrollados<sup>59</sup>.

Finalmente, en una larguísima sesión final auspiciada personalmente por el Presidente Obama junto a las potencias emergentes y sin ni siquiera invitar a los representantes de la UE, la Conferencia finalizó con la adopción de un acuerdo de mínimos<sup>60</sup>. Se trata de un acuerdo de una naturaleza jurídica problemática, pero indudablemente no vinculante, cercano a un compromiso político y que pudiera ser considerado un «gentlemen's agreement». En cualquier caso, no solo no es el instrumento jurídico vinculante que había defendido la UE sino que, en puridad, no se trata de un texto adoptado oficialmente por la Conferencia como había venido haciéndose previamente, sino de un texto del que «toman nota» las Partes en la Conferencia por no poderse adoptar por consenso<sup>61</sup>, alejándose de la práctica habitual en las Conferencias de Partes precedentes. El texto contiene objetivos muy poco ambiciosos y se refiere a una meta genérica de evitar el incremento de temperatura en 2º sin límites concretos, muy alejado de las reglas precisas y detalladas establecidas en Kioto<sup>62</sup>. Básicamente el acuerdo de Copenhague permite a cada Estado la posibilidad de decidir sus objetivos de mitigación del cambio climático, incluso muchas veces sometido a condiciones previas o a la asistencia técnica y financiera internacional. No obstante, un punto central es que dicho acuerdo carece de obligaciones jurídicas vinculantes, por lo que el grado de

---

<sup>59</sup> GARCÍA LUPIOLA, A., «La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático», *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, loc. cit., p. 5.

<sup>60</sup> «The Conferences of Parties takes note of the Copenhagen Accord of 18 December 2009», Decision – CP/15, que puede consultarse en [www.en.cop15.dk](http://www.en.cop15.dk).

<sup>61</sup> Los Estados que manifestaron su oposición al acuerdo impidiendo el consenso fueron Venezuela, Nicaragua, Cuba, Bolivia y Sudán.

<sup>62</sup> Véase SINDICO, F., «The Copenhagen Accord and the Future of the International Climate Change Regime» en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. I, núm. 1 (2010); LAZARO, L., «Cambio climático, frenazo en Copenhague. Próxima estación México 2010» *Real Instituto Elcano, ARI*, nº 72, febrero de 2010.

efectividad del régimen internacional contra el cambio climático queda severamente dañado.

Se ha podido valorar que la importancia del Acuerdo de Copenhague residía en el acercamiento de los Estados Unidos y las potencias emergentes<sup>63</sup>, aproximación indudablemente necesaria para implementar mecanismos eficaces de lucha contra el cambio climático, pero, en nuestra opinión, este acercamiento se produce a costa de desplazar del eje del impulso negociador a la UE y sus propuestas y esfuerzos relativos a la consecución de un acuerdo jurídicamente vinculante, por lo que su valoración final debe ser negativa. Como señala la profesora Morán Blanco, los débiles resultados de la Cumbre de Copenhague reflejan la pérdida de liderazgo de la UE en la agenda climática<sup>64</sup>.

#### V. DE COPENHAGUE HACIA DOHA. DESDE LA IMPOTENCIA A LA IRRELEVANCIA

La Cumbre de Copenhague significó, pues, un punto de inflexión en los esfuerzos internacionales de lucha y mitigación del cambio climático, desplazando hasta la marginalidad a la UE y con ella, a los esfuerzos para la búsqueda de un instrumento vinculante que sustituyera y completara al Protocolo de Kioto, fragmentando gravemente el proceso negociador. En este sentido la Conferencia de Cancún entre el 29 de noviembre y 10 de diciembre de 2010<sup>65</sup>, aunque formalmente supuso la vuelta a los mecanismos de toma de decisiones previa a Copenhague, fracasando los intentos de Bolivia de bloquear el proceso, no significó más que una huida hacia adelante aplazando la búsqueda de un marco mundial jurídicamente vinculante<sup>66</sup>, prevaleciendo una

---

<sup>63</sup> *Íbidem*, p. 11, BODANSKY, D., «The Copenhagen Climate Accord», *ASIL Insights*, 14.3, 2010.

<sup>64</sup> MORÁN BLANCO, S., «El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático», *REDI*, vol. LXVI, 1, 2012, pp. 103-131.

<sup>65</sup> Se trata de la celebración de la 16ª edición de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC y la 6ª Conferencia de las Partes actuando como reunión de las Partes del Protocolo de Kioto. Pueden consultarse los documentos de la conferencia y sus acuerdos en [www.cc2010.mx](http://www.cc2010.mx).

<sup>66</sup> El beneficio del tiempo pasado permite analizar más críticamente las decisiones adoptadas en Cancún, entre ellas, la Creación de un Fondo Verde Climático que tiene como objetivo transferir recursos de los países ricos a los países en vías de desarrollo para apoyarles en los esfuerzos de adaptación y mitigación frente al impacto del cambio climático y que no ha alcanzado las cifras comprometidas.

vez más la retórica ambientalista sin objetivos concretos y sin un papel especialmente significativo de la UE, que, por otra parte, utilizó por primera vez en las cumbres climáticas los mecanismos de negociación internacional previstos en el Tratado de Lisboa<sup>67</sup>. Aunque quizás el mayor avance de Cancún sea recolocar las negociaciones en sus cauces previos de un marco multilateral en el seno de Naciones Unidas<sup>68</sup>, se ha dicho que la Conferencia de Cancún tenía objetivos modestos y ha concluido con logros mucho más modestos<sup>69</sup>.

En cierto modo, la cumbre de Durban en 2011, supuso la continuidad del triunfo de la retórica frente a los compromisos vinculantes con un nuevo aplazamiento de un posible acuerdo en 2015 que debería entrar en vigor a partir de 2020<sup>70</sup>, esto es, queda todo por negociar, todo por fracasar<sup>71</sup>. La hoja de ruta marcada en Durban dejó demasiadas opciones abiertas quedando pendiente el reparto de emisiones, verdadero núcleo duro del potencial acuerdo, aplicado a todos los Estados. Nuevamente la UE, a pesar de aceptar prorrogar el Protocolo de Kioto casi en solitario, desempeñó un papel secundario frente a las potencias emergentes y Estados Unidos, que pedían más tiempo ante la complejidad de la cuestión central, ya que no se trataba solo de un problema medioambiental, sino fundamentalmente del modelo de desarrollo económico. Con todo, la prórroga de Kioto, aunque fuera asumido su peso casi exclusivamente en las espaldas de la UE, ha tenido la virtud de no hacer descarrilar definitivamente todo el proceso negociador<sup>72</sup>.

En este sentido, la Conferencia sobre el clima en Doha en diciembre de 2012 y la última hasta la fecha, ha sido en cierto modo una continuidad en el fondo y en la forma, de Durban, esto es, el continuo pelotazo hacia ade-

---

<sup>67</sup> ELOLA CALDERÓN, T., «La representación de la UE en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa» *Real Instituto Elcano*, ARI 97/2011 – 25/05/2011.

<sup>68</sup> ROMANO, C. y BURLESON, E., «The Cancun Climate Conference», *ASIL Insights*, 21 de enero de 2011, vol. 15, Issue 2.

<sup>69</sup> BRODER, J. M., «Climate Talks End With Modest Deal on Emissions», *New York Times*, Dec. 11, 2010.

<sup>70</sup> Vease, WORLD, C., «The Durban Package and the Goals of Pacific Small Island Developing States», *ASIL Insights*, Vol. 16, Issue 1.

<sup>71</sup> MÉNDEZ, R., «Durban se conforma con un pacto de mínimos sin reparto de emisiones», *El País*, 12 de diciembre de 2011.

<sup>72</sup> Una visión positiva de la cumbre de Durban de la Comisaria europea de Acción por el Clima, HEDEGAARD, C., «Durban logró el cambio, Europa lo lideró», *EL PAÍS*, 16 de diciembre de 2011.

lante, aplazando los problemas. Indudablemente la losa pesada de la Gran Depresión económica que afecta fundamentalmente a los países desarrollados, es un factor poderoso que desplaza la conciencia medioambiental hacia la periferia, tanto de la acción política, como de las preocupaciones ciudadanas. La novedad procedimental más destacada en Doha ha sido la modificación de la estructura de las negociaciones, al eliminar los grupos de trabajo existentes y englobarlos en un único grupo de negociación, conocido como la plataforma de Durban, para todos los países, lo que ciertamente pudiera ser considerado positivo al conseguir unificar todos los intereses en un mismo foro. Con todo, lo más reseñable de Doha ha sido la consecución de un acuerdo de prórroga de Kioto, en el que únicamente participarían, tras la retirada de Japón, Canadá y Nueva Zelanda, la UE, Australia, Noruega, Islandia, Croacia, Kazajistán, Liechtenstein y Mónaco, esto es, países que tan solo suman el 15 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero<sup>73</sup>. Ciertamente el alcance de este pacto tiene diferentes lecturas, pero a pesar de su fragilidad, el compromiso permite mantener una estructura jurídica que a pesar de sus limitaciones, hasta la fecha ha sido la única mediante útil en la lucha contra el cambio climático.

Es cierto que gran parte del mérito de la prórroga de Kioto descansa en el haber de la UE que soporta casi con exclusividad sus límites y obligaciones. Pero para la UE, una cumbre que en teoría se prometía tranquila, concurriendo con gran parte de los deberes hechos<sup>74</sup> y una posición clara y en principio ambiciosa<sup>75</sup>, se transformó pronto en una muestra de sus propios problemas internos, mostrando claramente hacia el exterior sus debilidades y dificultades internas para cerrar su propia posición común como consecuen-

---

<sup>73</sup> Pueden consultarse los documentos de la cumbre de Doha en [http://unfccc.int/meetings/doha\\_nov\\_2012/meeting/6815.php](http://unfccc.int/meetings/doha_nov_2012/meeting/6815.php)

<sup>74</sup> La UE emite ya un 18'5 % menos de gases de efecto invernadero que 1990, por lo que prácticamente roza su objetivo para 2020, esto es, el 20 %. Datos obtenidos de *European Environment Agency, Greenhouse Gas Emissions Trends (CSI 010), Assessment published May 2013*, informe publicado en [www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators](http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators).

<sup>75</sup> Pueden verse las Conclusiones adoptadas por el Consejo de Medio Ambiente de la UE del 25 de octubre de 2012 relativas a la preparación de la Cumbre de Doha que confía en la adopción de un único acuerdo global jurídicamente vinculante y aplicable a todos a más tardar en 2015 como a proseguir los trabajos para colmar lo más rápidamente posible las lagunas en el nivel de aspiración en materia de mitigación hasta 2020 con objeto de garantizar que todas las Partes desplieguen los mayores esfuerzos posibles en materia de mitigación para situarse por debajo de los 2º C. Nota del Consejo de la UE de 26 de octubre de 2012 (07.11) - 15455/12.

cia de la negativa de Polonia a renunciar a los derechos de emisión asignados a los países del Este (conocido como «aire caliente») y que nunca llegaron a usar por desplome del sistema industrial de las economías entonces comunistas. Efectivamente, la asignación nacional de derechos de emisión, como una de las herramientas más potentes para alcanzar los objetivos de reducción, ya se manifestó como uno de los eslabones débiles del sistema según Mehling; el aspecto más difícil del régimen sobre comercio de derechos de emisión y que, junto con las variaciones nacionales y la ausencia de armonización, podría socavar la estrategia comunitaria contra el cambio climático<sup>76</sup>. Este equilibrio razonable entre lo que es teóricamente deseable y prácticamente factible, en palabras de la Comisión, se manifiesta sumamente frágil en situaciones de crisis.

La actitud polaca mostró claramente las debilidades de la UE deteriorando el rol tradicional de liderazgo climático europeo. Hasta prácticamente el último día de la negociación en Doha, la UE no pudo conseguir un acuerdo sobre las Unidades de Cantidad Asignada (UCAs) a Polonia, tema que llevaba ya algún tiempo encallado en el seno de la UE. Finalmente en una solución de compromiso<sup>77</sup>, se reconoció en el segundo período de Kioto los derechos a mantener los derechos de emisión reconocidos en el primer período, pero con un límite en la adquisición. No obstante, el texto fue acompañado de una declaración política de la UE y sus Estados miembros y otros potenciales compradores (Australia, Japón, Mónaco, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Liechtenstein) declarando que no adquirirán los derechos de emisión sobrantes del primer período de Kioto. Este frágil equilibrio permitió finalmente con la participación de Polonia salvar la prórroga de Kioto<sup>78</sup>, y con ello, la cumbre de Doha. En definitiva, el acuerdo alcanzado en la capital catari se articuló en torno a dos

---

<sup>76</sup> MEHLING, M., «El cambio climático y la Unión Europea: entre ambición y realidad», *loc. cit.*, p. 146.

<sup>77</sup> Para alcanzar este acuerdo, la presidencia chipriota del Consejo de la UE confió a España y a Finlandia el reto de intentar encontrar un punto común entre las posiciones más extremas dentro de la UE. Según el Secretario de Estado de Medio Ambiente, Sr. Ramos de Armas, España desempeñó un papel clave en el acuerdo. Puede verse su comparecencia en el Congreso explicativa de los resultados de la Cumbre de Doha en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 2012, X Legislatura, núm. 242, p. 1.

<sup>78</sup> Al parecer en la tensión de la reunión la Comisión europea de Acción por el Clima, Connie Hedergaard se dirigió al Ministro polaco Korolec en estos términos «Si no hay acuerdo, todos te culparemos, te vamos a señalar y Polonia quedará como el país que hundió Kioto». Episodio recogido por Rafael Méndez en «Kioto descafeinado hasta 2020», *El País*, 8 de diciembre de 2012.

ejes principales. En primer lugar, en la línea de perpetua salida hacia delante, comentada en este trabajo, definir un calendario para adoptar un nuevo acuerdo internacional y jurídicamente vinculante en el año 2015, que tendría efectos a partir de 2020, y en segundo lugar, evitar el peligroso vacío que se hubiere producido con la finalización del Protocolo de Kioto, mediante una prórroga del Protocolo, aunque cargando el peso casi en exclusividad en la UE que no es seguida por ninguna otra potencia o bloque regional.

## VI. CONCLUSIONES

El orden geopolítico en el segundo decenio del siglo XXI está sufriendo una vertiginosa transformación, superponiéndose los efectos de la nueva situación económica y financiera global derivada de la Tercera Gran Depresión<sup>79</sup> que empieza en 2007/2008, y modificando en consecuencia varios de los parámetros tradicionales de las relaciones internacionales. Mientras Europa se desdibuja en el nuevo panorama, las potencias emergentes, como China, Brasil o la India, van adquiriendo mayores cuotas de poder e influencia. Estos cambios son claramente visibles en los foros climáticos donde los equilibrios tradicionales existentes en el momento de diseñar el Protocolo de Kioto se han modificado sustancialmente. Ya no es tan clara la división tradicional, Norte/Sur; Estados desarrollados frente a Estados en vía de desarrollo. En este sentido, queremos destacar como la posición de la UE, desempeñando claramente un rol de liderazgo indiscutible en el diseño, aprobación y aplicación tanto del CMNUCC como del Protocolo de Kioto se ha ido deteriorando con el transcurso de las cumbres climáticas, quedándose cada vez más aislada en la búsqueda de un instrumento jurídico vinculante de naturaleza global que sustituya al Protocolo de Kioto, hasta el punto de soportar casi de forma aislada el coste de la Prórroga de Kioto acordada en Doha.

El difícil papel europeo de liderazgo, además de impulsar uno de los más completos acervos normativos en la materia como supone la normativa europea<sup>80</sup>,

---

<sup>79</sup> Término utilizado por varios economistas para referirse a la actual crisis financiera y económica. Véase KRUGMAN, P., «The Third Depression», *New York Times*, 28 de junio de 2010 o CEBRIÁN, J.L., «La tercera Gran Depresión», *EL PAÍS*, 9 de enero de 2011.

<sup>80</sup> Sobre política climática europea, además de la normativa mencionada anteriormente en el trabajo, podemos citar la Decisión n° 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiri-



se desempeñó también en la esfera internacional en la negociación tendente a la puesta en marcha de instrumentos legales que sustituyan al Protocolo de Kioto en el contexto de la CMNUCC. En esta esfera, la actuación europea intentó significar un estímulo importante, debiendo servir como referencia para terceros Estados en el difícil objetivo de alcanzar un acuerdo global.

Que tal seña de identidad europea, en un momento en el que el papel de Europa en el mundo se ejercía con enormes dificultades, se plasmase en el texto que reorganiza el armazón jurídico-institucional de la Unión, el Tratado de Lisboa, simbolizaba con gran claridad el hecho de que la lucha contra el cambio climático se identificase como uno de los factores de conformación de la nueva identidad europea, que en el marco de la diversidad de los Estados y pueblos que forman parte de la Unión, intentando proporcionar a las futuras generaciones de europeos un entorno de calidad de vida, en un contexto de garantía de lo que podemos denominar «valores europeos». La identificación del cambio climático como un factor a considerar en la política europea se ha venido realizando de forma paralela a la puesta en marcha del

---

dos por la Comunidad hasta 2020. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 26 de mayo de 2010 denominada «Análisis de las opciones para rebasar el objetivo del 20 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y evaluación del riesgo de fugas de carbono» [COM(2010) 265 final – no publicada en el Diario Oficial]. Decisión nº 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. Reglamento (CE) nº 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero. Reglamento (UE) nº 911/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, sobre el Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (GMES) y sus operaciones iniciales (2011-2013). Libro Verde de la Comisión, de 29 de junio de 2007, «Adaptación al cambio climático en Europa: opciones de actuación para la UE» [COM (2007) 354 final – no publicado en el Diario Oficial]. Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición). Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 17 de octubre de 2008: «Afrontar los desafíos de la deforestación y la degradación forestal para luchar contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad» [COM(2008) 645 final – no publicada en el Diario Oficial]. Reglamento (UE) nº 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

Tratado de Lisboa reforzando un punto de partida clave: el futuro de los europeos, manteniendo sus niveles de calidad de vida, seguridad, expectativas y bienestar sólo podrían mantenerse si, abandonando la retórica tradicional presente en las negociaciones sobre el cambio climático, se alcanzan objetivos concretos, como el que sitúa que el calentamiento global no debe superar los 2° C para lo que se debe buscar la forma de poner fin al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y, antes de 2050, reducir dichas emisiones a la mitad de los niveles de emisión de 1990 como referencia. Consciente la UE de los diversos intereses en juego, la divergencia de postura de otros Estados occidentales (fundamentalmente Estados Unidos), las razonablemente legítimas expectativas de progreso de los países en vías de desarrollo y los problemas complejos de China e India, se puede otorgar, en principio, un valor especial a la decisión unilateral e incondicionada, extremadamente valiente, de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 20 % de aquí a 2020 mediante las acciones previstas en la nueva política integrada de energía y cambio climático.

No obstante, los resultados reales sólo podrán ser realmente válidos si se consigue el reto de involucrar al resto de integrantes de la Comunidad Internacional ya sea mediante el recurso a las técnicas tradicionales de negociación (con propuestas de tanto calado como la disminución de gases de efecto invernadero hasta en un 30 % para 2020) en el proceso de sustitución del Protocolo de Kioto para después de 2012 o mediante iniciativas originales como la Alianza Mundial contra el Cambio Climático<sup>81</sup> cuyo objeto es ayudar a los países más pobres y vulnerables a mejorar su capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático proporcionando, de forma paralela una plataforma de diálogo e intercambio periódicos entre la UE y estos países destinados a integrar el cambio climático en las estrategias de desarrollo nacional y en la cooperación al desarrollo<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 18 de septiembre de 2007, «Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático» [COM (2007) 540 final – no publicada en el Diario Oficial].

<sup>82</sup> Lo ámbitos de actuación prioritarios de la Alianza Mundial contra el Cambio Climático son la aplicación de medidas de adaptación al cambio climático, la reducción de las emisiones debidas a la deforestación de los países en vías de desarrollo, el apoyo a la participación en mecanismos de desarrollo limpio, la promoción de la reducción del riesgo de catástrofes y la integración del cambio climático en las estrategias y programas de reducción de la pobreza.

El desafío que se ha planteado la UE reviste una magnitud y trascendencia posiblemente sin comparación histórica, ya que de no conseguirlo, no sólo estarán en juego, la seguridad, la identidad, valores y modos de vida europeos, sino probablemente los frágiles equilibrios ecológicos que han posibilitado la propia capacidad de supervivencia de la humanidad en nuestro castigado planeta<sup>83</sup>. Pero lo cierto es que desde la Cumbre de Copenhague, la UE se ha ido quedando cada vez sola en la búsqueda de instrumentos jurídicos que en un ámbito global tengan como objetivo luchar contra el cambio climático y mitigar sus efectos. Las potencias emergentes se han ido encontrando cada vez más fuertes en las cumbres climáticas hasta el punto de determinar su desarrollo y su contenido de acuerdo con sus intereses y sensibilidades que difieren mucho del punto de vista europeo. En la Cumbre de Doha de diciembre de 2012, la UE ha tenido que lidiar no solo con los Estados reacios a asumir obligaciones jurídicas, sino ha tenido que recomponer su posición interna debido a la actitud de Polonia en relación con las asignación de derechos sobrantes, lo que sin duda alguna debilita y erosiona su ya frágil liderazgo en las cumbres climáticas.

Con todo, su apuesta por la prórroga de Kioto casi en solitario ha sido decididamente valiosa<sup>84</sup>, en cuanto todavía proyecta ciertas esperanzas sobre la posibilidad de que en el futuro pueda alcanzarse un punto de acuerdo global que permita poner en marcha una arquitectura jurídica sólida para afrontar uno de los mayores desafíos de la Comunidad Internacional, como es el cambio climático.

#### CAMBIO CLIMÁTICO Y LA UNIÓN EUROPEA: DESDE EL LIDERAZGO AL RIESGO DE LA IRRELEVANCIA

RESUMEN: El proceso de cambio climático emerge a principios del siglo XXI como una de las principales amenazas que debe afrontar la Comunidad Internacional. La emisión de los denominados gases de efecto invernadero ha tenido como consecuencia la

---

<sup>83</sup> Puede consultarse el informe emitido por la Agencia Europea de Medio Ambiente el 2 de mayo de 2013 con el título «Adaptación en Europa – los riesgos y oportunidades del cambio climático en su contexto socioeconómico».

<sup>84</sup> Véase la Decisión 1/CMP. 8, «Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha)» documento de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1.

aceleración del calentamiento global con incidencia, directa o indirecta, sobre todos los ecosistemas terrestres. Las predicciones realizadas por los expertos, en particular los informes del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, alertan con claridad sobre las terribles consecuencias del fenómeno de lo que deriva la perentoria e inaplazable necesidad de abordar las formas de combatir y reducir el cambio climático. En este sentido, la UE ha adquirido una posición clave de vanguardia en el desarrollo de un acervo normativo interno habiendo también asumido el papel de líder en la búsqueda de instrumentos internacionales que sustituyan al Protocolo de Kioto.

La inclusión de la lucha contra el cambio climático como nuevo elemento material en el Tratado de Lisboa (posiblemente innecesario técnicamente al existir previamente base jurídica suficiente), en el contexto de las enormes dificultades existentes para sustituir el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, pone de manifiesto, en nuestra opinión, que la lucha contra el cambio climático se configura como uno de los valores y señas de identidad europea en un momento clave de identificación de lo que significa Europa, cuando las circunstancias son radicalmente diferentes al inicio del proceso de construcción europea.

Paralelo a un desarrollo normativo interno innovador y valiente, la UE ha venido desempeñando un papel de liderazgo en las cumbres climáticas, sin embargo, desde la Cumbre de Copenhague, la UE está cada vez más sola en la defensa de un instrumento jurídico vinculante contra el cambio climático, hasta el punto de cargar en exclusiva la prórroga de Kioto en la Cumbre de Doha.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Cambio climático. Protocolo de Kioto. Tratado de Lisboa.

#### CLIMATE CHANGE AND THE EU: FROM LEADERSHIP TO THE RISK OF IRRELEVANCE

ABSTRACT: The process of climate change emerges at the beginning of the 21st century as one of the main threats that must confront the International Community. The emission of the greenhouse gases has taken as a consequence the acceleration of the global warming, affecting, direct or indirectly, all the earthly ecosystems. The predictions realized by the experts, in particular the reports from the Intergovernmental Panel on Climate Change, warn with clarity on the terrible consequences of the phenomenon. Thus, there is an urgent and pressing need to tackle the ways of fighting and reducing the climate change. To this effect, the EU has acquired a key position being in the van of the development of an *acquis communautaire* to fight climate change having assumed also a leader's role in the search of international instruments that could replace the Protocol of Kyoto.

The incorporation of the fight against the climate change like a new material element in the Treaty of Lisbon (probably unnecessary existing currently enough legal base in the EC Treaty in force) in the context of the huge difficulties in replacing the Treaty establishing a Constitution for Europe, reveals in our opinion, that the fight against climate change is becoming one of the values and signs of identity of the new Europe, especially

in a key period of redefinition, when all current circumstances are completely different from those existing at the beginning of the process of European construction.

At the same time that the EU was developing an innovative and courageous internal set of rules, the EU had been playing a leading role in climate summits. Nevertheless, since the Copenhagen Summit in 2009 the EU is increasingly alone in defending a binding legal agreement to the point that currently the burden of the extension of Kyoto 2 negotiated in Doha is exclusively borne by the EU.

KEY WORDS: European Union, Climate Change. Treaty of Lisbon. Kyoto Protocol

#### CHANGEMENT CLIMATIQUE ET L'UNION EUROPÉENNE: DU LEADERSHIP VERS LE RISQUE D'INSIGNIFIANCE

RÉSUMÉ: Le processus de changement climatique émerge au début du XXI<sup>e</sup> siècle comme l'une des menaces principales que la Communauté Internationale doit faire face. L'émission des gaz à effet de serre a eu pour conséquence l'accélération du chauffage global, frappant tous les écosystèmes terrestres de manière ou d'autre. Les prédictions réalisées par les experts, en particulier, les rapports du Panel intergouvernemental sur le changement climatique, alertent avec clarté sur les conséquences terribles du phénomène. Donc, il y a une nécessité inajournable et péremptoire d'aborder les formes de combattre et de réduire le changement climatique.

Dans ce domaine, l'UE a acquis une position clef d'avant-garde dans le développement d'un acquis communautaire tendant à la lutte contre le changement climatique ayant aussi assumé le rôle de leader dans la recherche d'instruments internationaux pour substituer le Protocole de Kyoto.

L'inclusion de la lutte contre le changement climatique comme nouvel élément matériel dans le Traité de Lisbonne (possiblement superflu techniquement existant au préalable une base juridique suffisante dans le Traité en vigueur) dans le contexte des énormes difficultés existantes pour substituer le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, montre à notre avis que la lutte contre le changement climatique deviendra l'une des valeurs et signes d'identité européenne lorsque les circonstances sont radicalement différentes du commencement du processus de construction européenne.

Parallèlement au développement de une réglementation interne innovante et courageuse, l'UE a joué un rôle de premier plan dans les sommets sur le climat. Toutefois, depuis le sommet de Copenhague, l'UE est de plus en plus seule dans la défense d'un instrument juridique contraignant contre le changement climatique, au point de charger exclusivement le prolongement de Kyoto au Sommet de Doha.

MOTS CLÉS: Union Européenne, Changement Climatique, Traité de Lisbonne, Protocole de Kyoto.

