



PARIS2015
UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE
COP21·CMP11

LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN CAMBIO CLIMÁTICO

Prof. Sergio Salinas Alcega

Coloquio internacional de Derecho Ambiental
Universidad Nacional Autónoma de Bucaramanga

6 de octubre de 2017

— **Respuesta anticipada** a la puesta en marcha del régimen climático internacional. Primeros pasos:

- 1987-1992. Primera alusión –marginal- al efecto invernadero en el IV PAM.
- 1990. Resolución del Consejo sobre estabilización de emisiones de CO₂ antes de 2000 hasta niveles de 1990.
- 1991. Identificación de medidas por la Comisión –ahorro y eficiencia energética, control emisiones GEI e instrumentos fiscales-.

— **Consolidación** de la reacción contra el cambio climático como objetivo de la acción medioambiental de la Unión Europea:

- 1993-2000. V PAM: identificación de GEI principales e intento de establecer objetivos –no superar capacidad de absorción natural del planeta- y de plantear líneas de acción.
- 1994. Adhesión de la CE a la CMNUCC, y posterior sustitución por la UE.

— **Ausencia de referencias expresas** en el Derecho originario antes del Tratado de Lisboa (2010) y recursos a bases jurídicas indirectas:

- Arts. T.CE 37 –agricultura-, 71 y 80 –transportes-, 93 –política fiscal-, 95 –mercado interior- y 133 –política comercial-.
- Especial conexión con la política energética (art. 175T.CE). Base jurídica para la adhesión a la CMNUCC y al Protocolo de Kioto.

— Nacimiento de una política climática *stricto sensu* con **Tratado de Lisboa** (art. 191.1 TFUE). El **reflejo institucional** la DG Acción por el Clima.

— Identificación del cambio climático con **ámbito** de acción medioambiental **prioritario**. El VI PAM (2002-2012) y el VII PAM (2013-2020):

- Fijación de objetivos de reducción de emisiones de GEI.

— **Ejes prioritarios** fijados por la Unión para una acción climática estratégica:

- Mejorar aplicación de legislación en vigor.
- Considerar la política climática como política horizontal.
- Colaborar con el mercado.
- Implicar a los ciudadanos y modificar comportamientos.

— **Líneas de acción** para progresar en esos ejes:

- Integrar la lucha contra el cambio climático en todas las políticas, en especial transporte y energía –mejora de eficiencia energética y energías renovables y análisis de compatibilidad de subvenciones energéticas-.
- Desarrollo de investigación y de información.
- Perfeccionamiento del Sistema Europeo de Comercio de derechos de emisión.

- El intento de la Unión de jugar el papel de **liderazgo** a través de su condición de modelo a seguir.
- ¿Qué significa ser **líder**? La capacidad para convencer a otros actores del comportamiento que deben observar. La estrategia de la Unión de aparecer como **conciencia climática**, asumiendo compromisos ambiciosos.
- **Luces y sombras** de la condición de la Unión como conciencia climática y, en consecuencia de su capacidad de liderazgo. El test central de su contribución al esfuerzo de mitigación.
 - Mitigación: vector clave y su influencia respecto de la adaptación.
- El papel de la **Unión**, entonces las CCEE- **en el origen** del régimen climático internacional. La opción de la Unión por un texto efectivo con obligaciones sustantivas frente a otras posiciones (EE.UU. Y una mayor flexibilidad y China y la responsabilidad principal de los países desarrollados)

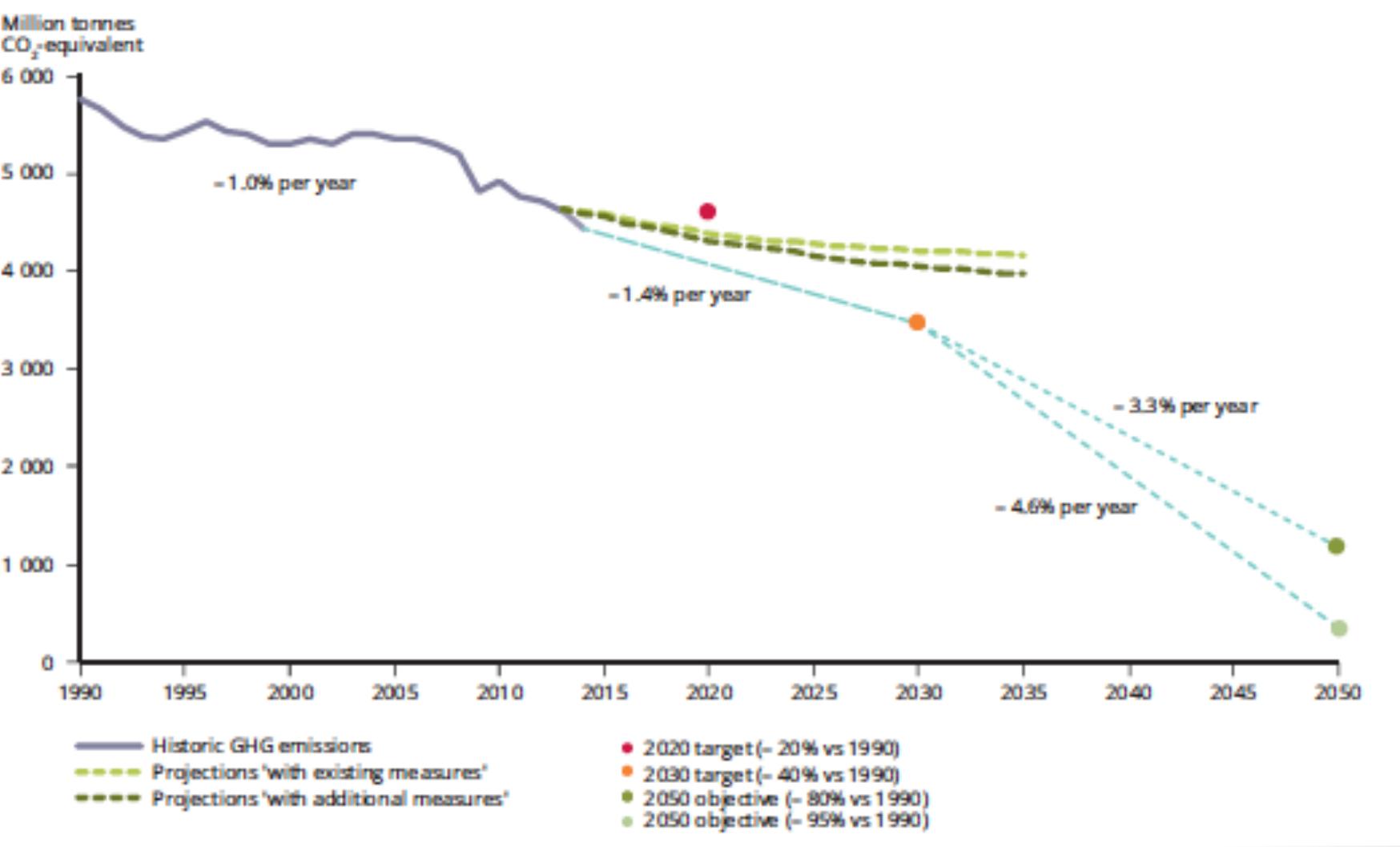
- El **resultado final**: reflejo de las posiciones de EE.UU. (CMNUCC) y países en desarrollo (Protocolo de Kioto). Y el mantenimiento del compromiso europeo en la reducción de emisiones, asumiendo la mayor cuota de esfuerzo.
- **Progresivo aislamiento** de la Unión respecto del problema climático. Los acompañantes de la Unión que se han ido apartando del menguante esfuerzo de mitigación (Rusia, Japón o Canadá y la *Enmienda de Doha*).
- **Reforzamiento progresivo del compromiso de mitigación de la Unión:**
 - Compromisos cada vez más ambiciosos, superando los establecidos en el régimen general.
 - Cumplimiento satisfactorio en términos generales de los compromisos asumidos, incluso en el contexto de la crisis.

— Descripción de **sucesivos objetivos de mitigación** autoimpuestos por la Unión, fijación de 1990 como fecha de referencia:

- **Estrategia 2020.** El objetivo 20/20/20 prácticamente satisfecho en cuanto a la reducción de emisiones en un 20%, en 2014 se había reducido un 23%.
- **Horizonte 2030.** Reducción de un 40% del nivel de emisiones. La actual trayectoria conduciría a una reducción de entre el 27 y el 30%. Necesidad de medidas adicionales (transporte y uso de la tierra).
- **CDN de la Unión.** Reducción entre un 85-90% de emisiones GEI para 2050 y necesidad de una gran transformación del sistema europeo de energía.

— **Alejamiento progresivo en el tiempo del cumplimiento** de los objetivos y necesidad de medidas adicionales. Para cumplir el objetivo fijado para 2050 sería necesario un ritmo de reducción 2 ó 3 veces superior al fijado para 2030.

Evolución del nivel de reducción de emisiones de GEI en comparación con los objetivos fijados por la UE



- Constatación de la **efectividad de la estrategia de la Unión** de *Liderar con el ejemplo* y su efecto en el régimen climático global.
 - Estrategia de la UE: capacidad de convencimiento mayor si demuestra *predicar con el ejemplo*, asumiendo cuotas mayores que las que pide para los demás.
- Conclusión general: **estrategia fallida** en dos dimensiones interconectadas:
 - No ha sido capaz de convencer a otros Estados de que su línea de acción sea la correcta.
 - No le ha consolidado como actor climático de primera división. La constatación de Copenhague y su papel en el Acuerdo de París.
- En último término el fracaso de la Unión es el **fracaso de la comunidad internacional**.

- Papel de la **Unión** en el contexto del **Acuerdo de París**.
- Razones del **cambio de tendencia** previo a la COP de París:
 - Cambio de postura de China y EE.UU., con el Anuncio conjunto de noviembre de 2014. El porqué de ese cambio distinto en cada caso.
 - Incremento del nivel de ambición de los compromisos autoimpuestos por la Unión.
- En un contexto de mitigación profundamente transformado **nada cambia respecto de la Unión**.
 - El cambio de sistema de top down a bottom up generaliza, por la vía poco recomendable de la individualización, el esfuerzo de mitigación.
 - La eficacia del nuevo sistema es tributaria del nivel agregado de esfuerzo de intensidad suficiente para limitar incremento de temperatura a los 2 °C.

— El problema del **margen de maniobra** dejado a las Partes para fijar su umbral de esfuerzo.

- Escaso nivel de exigibilidad (el *mayor nivel de ambición posible* y la necesaria progresión en sucesivas revisiones quinquenales) y concreción (información adicional para medir comparativamente las CDN's) que resulta del Acuerdo de París y que se mantiene tras la COP de Marrakech.

— El lugar de **la Unión en el nuevo esfuerzo de mitigación**.

- Elemento positivo: la Unión ya no se encuentra cada vez más sola en este plano.
- Elemento negativo: la Unión sigue asumiendo la parte más importante del esfuerzo de mitigación. Así resulta de la comparación de su CDN con las de los actores climáticos principales, en especial por el año de referencia para fijar porcentajes de reducción 1990 para la UE, 2025 para EE.UU. Y 2030 para China.

- ★ El **papel** de la Unión en el régimen climático global es **criticable** pero su asunción del **peso fundamental** en cuanto al esfuerzo de mitigación es **indiscutible**.
- ★ Más allá de que ese **papel** pueda ser considerado incluso como **insuficiente** a la luz de la responsabilidad de Europa en la génesis del problema. En este momento **el planeta no puede permitirse ese** escenario.
- ★ La Unión **no ha sabido o podido transformar** esa contribución en **capacidad de influencia**. El hecho es que el Acuerdo de **París** sigue sin responder de forma plena a la idea de la Unión acerca del régimen climático global y sigue **lejos de representar un instrumento eficaz** frente a ese problema.
- ★ Las **consecuencias** negativas no afectan solo a la Unión sino a la **Humanidad en su conjunto**. Por eso la **Unión no puede variar su posición** y debe perseverar en el nuevo escenario, especialmente teniendo en cuenta la **nueva posición de los actores principales**. El **abandono de EE.UU.** de la primera línea abre la puerta a **China** para asumir de forma exclusiva el **liderazgo mundial** también en el plano climático.