

De Kioto a Durban: ¿qué quiere la Unión Europea?

A partir de enero de 2012, las aerolíneas que utilicen aeropuertos comunitarios deben tributar en función de las emisiones de CO₂ que generen. A principios de febrero, la Administración de Aviación Civil de China prohibió expresamente a las aerolíneas chinas pagar a la Unión Europea (UE) por sus emisiones de carbono. Se abrió así un conflicto comercial que enfrenta a la UE, por un lado, y a China, junto con Estados Unidos, Japón, Rusia y otros países, por otro. ¿Por qué la UE exige el pago de una especie de impuesto medioambiental al transporte aéreo, incluso en el caso de los vuelos transoceánicos, cuyo recorrido en buena parte se produce fuera del espacio aéreo comunitario?

La razón estriba en que la UE ha decidido integrar el sector de la aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se puso en marcha en 2005. Un régimen que fija una cantidad máxima de emisiones contaminantes y reparte esta cantidad entre los agentes económicos que generan estas emisiones. Esta cantidad limitada de derechos de emisión estimula la reducción de emisiones, ya que en caso de excederse los agentes deben comprar derechos de emisión a otros agentes. El resultado perseguido es una reducción de las emisiones. Hasta ahora solo estaban sujetas a este régimen las instalaciones industriales intensivas en energía. La contaminación de las compañías aéreas es relativamente pequeña, pero está creciendo rápidamente, como el propio sector. Se estima que un pasajero que efectúe un viaje de ida y vuelta de Londres a Nueva York genera las mismas emisiones que el ciudadano comunitario medio en calefacción del hogar a lo largo de un año.

El caso de la aviación civil ilustra muy bien la implicación de la UE en la cuestión del calentamiento global y el cambio climático. La UE ha sido impulsora de las acciones de la Organización de las Naciones Unidas al respecto, desde Kioto hasta la reciente Conferencia de Durban, en diciembre de 2011. Ciertamente, en el ámbito energético el mundo afronta dos enormes desafíos. El primero, cubrir la creciente demanda de energía, especialmente de los países en desarrollo. Segundo, hacerlo rebajando, al mismo tiempo, las emisiones de gases de efecto invernadero.

La exigencia de mantener el crecimiento de los países en desarrollo es clara, de cara a conseguir fines como la reducción de la pobreza o la mejora de las condiciones de vida. Más controversia puede levantar la cuestión del cambio climático. El consenso científico establece que en los últimos 150 años la temperatura media anual ha aumentado en 0,8 grados Celsius, algo más en Europa, con tendencia a acelerarse. Muchos expertos creen que para evitar que el calentamiento global tenga consecuencias irreversibles, este no debería sobrepasar en más de dos grados los niveles actuales en el transcurso del presente siglo. Como se cree que la causa del cambio del clima es la emisión excesiva de gases de efecto invernadero por causa de la acción humana, la solución reside en la limitación de la emisión de dichos gases. El foro internacional responsable de evaluar los datos científicos del cambio climático y sus consecuencias es el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Es en los informes que elabora el IPCC en los que se basa la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), creada en 1992, que tiene como objetivo frenar el calentamiento global. En concreto, trata de lograr que la temperatura global anual no supere en más de dos grados Celsius los niveles preindustriales. Para ello, se juzga necesaria la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (principalmente CO₂), para lo cual conviene reducir un 50% las emisiones de estos gases antes de 2050.

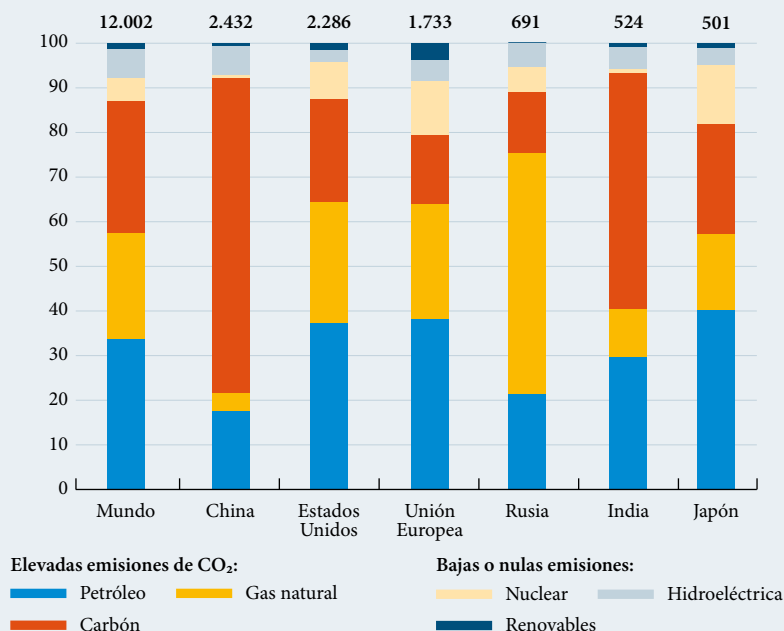
El Protocolo de Kioto, que entró en vigor en 2005, fue un primer paso importante, pero solo comprometía a los países desarrollados, y además no fue firmado por Estados Unidos. Esto significa que solo involucra a un 30% del total mundial de emisiones. En todo caso, los 15 Estados miembros de la UE que firmaron el Protocolo de Kioto redujeron en 2010 sus emisiones un 10,7% respecto al año de referencia, 1990, superando el objetivo de reducción del 8%. Otros Estados que se convirtieron en miembros de la UE posteriormente adoptaron también objetivos de reducción de emisiones y han conseguido resultados similares.

El acuerdo de Kioto comprometía hasta 2012, de manera que en 2007, en Bali, se iniciaron las negociaciones para un nuevo acuerdo a partir de 2012. Pero no se pudieron concluir en Copenhague, en diciembre de 2009, mientras que un año después, en Cancún (México) solo se avanzó en el reconocimiento de la necesidad de limitar el calentamiento climático a los niveles establecidos por la CMNUCC.

La UE ha impulsado un segundo acuerdo de Kioto, para el periodo 2013 a 2020, que perfeccione y profundice los compromisos del primero. Pero Japón, Rusia y Canadá ya dejaron claro que no iban a participar en el mismo; tampoco contaría con Estados Unidos y China. Por tanto, dicho segundo periodo de compromiso afectaría solo al 16% de las emisiones mundiales; ni un esfuerzo heroico de la UE (11% de las emisiones) en la limitación de emisiones conseguiría avanzar en el objetivo de frenar el cambio climático global. Por este motivo, el objetivo de la UE en la reunión de Durban (Sudáfrica) era conseguir un acuerdo sobre «una hoja de ruta y un plazo para ultimar un marco mundial ambicioso, global y jurídicamente vinculante en materia de acción por el clima por parte de todas las grandes economías», según Barroso, presidente de la Comisión Europea. Tras dos semanas de negociación, el resultado de la conferencia de los 195 Estados en Durban fue algo ambiguo. Los países desarrollados de Kioto

¿ENERGÍA CONTRA CLIMA?

Consumo total en 2010 (millones de toneladas equivalentes de petróleo y distribución porcentual por tipo de combustible)



FUENTES: British Petroleum Statistical Review of World Energy y elaboración propia.

acordaron extender la vida del protocolo para seguir reduciendo las emisiones de carbono. Para el resto, la UE no consiguió el compromiso vinculante que perseguía, sino un acuerdo algo ambiguo jurídicamente según el cual se asume el esfuerzo de impedir que las temperaturas aumenten por encima de los dos grados mediante un marco legal que estará listo en 2015 y que entrará en vigor en 2020. Además, se acordó crear un instrumento financiero (el *Green Climate Fund*) para ayudar a los países en desarrollo a combatir los efectos del cambio climático (100.000 millones de dólares al año).

Por tanto, queda claro que la lucha de la UE contra el cambio climático va mucho más allá de estos compromisos internacionales. De hecho, en 2007, el Consejo Europeo adoptó unos ambiciosos objetivos sobre energía y cambio climático con el horizonte de 2020: reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero (respecto al año de referencia, 1990), o incluso hasta un 30% si otros países se sumasen al esfuerzo de reducción de emisiones; aumentar la cuota de la energía renovable hasta el 20%; y mejorar un 20% la eficiencia energética. Incluso se estableció un compromiso de reducir las emisiones de la UE y de otros países industrializados hasta un 80% o 95% en 2050.

Pero la política energética no se circunscribe a la limitación de las emisiones de carbono. El Tratado de la UE establece sus principios básicos: garantizar un funcionamiento eficiente del mercado de la energía (seguridad del abastecimiento energético y competencia) y preservar y mejorar el medio ambiente. Algunos progresos se han conseguido en el camino hacia un mercado integrado, pero la adaptación es lenta y los desafíos siguen creciendo. El mercado interior de la energía está todavía altamente fragmentado por las fronteras nacionales, con compañías de ámbito estatal, multitud de reglas y prácticas también nacionales con muchas barreras a la competencia. La seguridad del suministro también es materia de preocupación, derivada, por ejemplo, de la propia fragmentación del mercado europeo, de la limitada vida de las centrales nucleares existentes o de las crisis de suministro de gas padecidas. La Comisión Europea ha invocado la necesidad de afrontar cambios de alcance en la producción, suministro y utilización de la energía, pero la tarea aquí es poco más o menos que titánica. Casi tanto como cumplir los objetivos del cambio climático.

*Este recuadro ha sido elaborado por Joan Elias
Área de Estudios y Análisis Económico, "la Caixa"*