

WORKING PAPER Nº 14

OBJETIVO II: RESUMEN EJECUTIVO

Susana Borràs-Pentinat

CONCLIMA

Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad
DER2016-80011-P

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Los problemas estructurales y de perpetuidad de la injusticia a través del régimen jurídico internacional del cambio climático. 3. Las limitaciones de la acción climática de la Unión Europea. 4. Acción climática estatal y autonómica en España.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El presente resumen ejecutivo se centra en las principales respuestas científicas al objetivo n. 2 del Proyecto CONCLIMA, cuyo principal propósito era determinar los elementos esenciales del régimen climático internacional, desde el punto de vista de los contenidos y de los procesos de actualización y profundización, con especial atención a los mecanismos derivados del Acuerdo de París. Además, la investigación ha permitido establecer las conexiones entre el régimen climático internacional y los derechos humanos; así como los eventuales puntos de fricción con el régimen del comercio internacional.

1.2. Otro elemento del estudio ha sido abordar críticamente los elementos fundamentales del Derecho de la Unión Europea relacionado con el cambio climático, así como describir los distintos cuerpos normativos relevantes del Derecho administrativo sectorial en relación con el cambio climático, para reconducirlos a principios inspiradores esenciales y ponerlos en relación con el marco europeo e internacional.

1.3. El elemento de análisis discursivo ha permitido observar los diferentes niveles de gobernanza climática multinivel, que coexisten, interactúan y se retroalimentan, tanto a nivel internacional, regional, estatal como a nivel subestatal, y que permiten valorar los distintos grados de efectividad, coherencia y corresponsabilidad con el cumplimiento de los compromisos político-jurídicos relacionados con la acción climática.

1.4. De este análisis multinivel y multisectorial, se comprueba la existencia de cierta descoordinación, no sólo a nivel interno local, sino también entre entes locales, comunidades autónomas y el propio Estado, que ejercen sus respectivas competencias a modo de compartimentos estancos, sin la necesaria permeabilidad entre ellas.

1.5. Además de la necesaria cooperación, tanto vertical como horizontal, es imprescindible que todas las administraciones hagan uso de los diferentes instrumentos que tienen a su disposición para responder a esta la emergencia climática (como regulaciones, planes, estrategias, instrumentos económicos y fiscales, medidas de sensibilización ciudadana...). Asimismo, es necesario hacer corresponsable a la población y a los sectores económicos en la acción climática, de un modo efectivo y generalizado para crear una base democrática, que permita transitar hacia transformaciones ecosociales profundas y necesarias.

2. LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y DE PERPETUIDAD DE LA INJUSTICIA A TRAVÉS DEL RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

2.1. Las principales cuestiones, que constituyen la inoperatividad del régimen del cambio climático, resultan en gran medida de un proceso de evolución y de unos principios que trascienden el marco jurídico del cambio climático, pero que reproduce dinámicas civilizatorias persistentes, resultando en una regulación que no han logrado incorporar a toda la población mundial, ni asegurar los derechos de las colectividades más vulnerabilizadas, ni consultar a las comunidades, contribuyendo además a resultados potencialmente insostenibles.

2.2. Algunos de los problemas que se han identificado se centran, por una parte, en la falta de un análisis histórico de las causas del cambio climático, que impiden dilucidar responsabilidades o al menos, ponerlas en duda. Por otra, el grado elevado de voluntariedad en los compromisos asumidos

internacionalmente, en el contexto de una asimetría normativa que ha resultado en una mayor carga para los países más empobrecidos y vulnerables al cambio climático, que, si bien logra cierta una democratización de la carga del daño ambiental, no considera, propiamente, las raíces históricas de su origen. Además, el inexistente reconocimiento de los daños y riesgos ambientales y su compensación se traducen en un asistencialismo insuficiente para los países más vulnerables y menos responsables de contribuir al calentamiento global. A todo ello es necesario añadir otros elementos inestimados: la perspectiva de la adaptación en el régimen jurídico del cambio climático; la ausencia del relato de los derechos humanos; la invisibilidad y la falta de protección internacional de la migración climática; el grado de efectividad/eficacia en el cumplimiento de los compromisos.

2.3. Así son tres las dinámicas divisorias que se han identificado a lo largo de las negociaciones internacionales del cambio climático: la división entre países del Norte Global o desarrollado respecto a la naturaleza vinculante del tratado a negociar y la forma de cuantificar las emisiones de GEI; la división entre los países del Norte y en vías de desarrollo o del Sur sobre sus respectivas responsabilidades para enfrentar el cambio climático; y la división entre los países del Sur, entre aquellos que tienen preocupaciones por el cambio climático y sus impactos y aquellos con preocupaciones por el desarrollo económico.

2.4. El éxito del Protocolo de Kioto de 1997 para solventar el fenómeno del cambio climático ha sido más bien escaso. Ello se ha debido principalmente a que los países más contaminantes o bien, no han formado parte del Protocolo - caso de Estados Unidos-, o decidieron no participar en su segundo periodo de aplicación -como es el caso de Canadá, Japón o Rusia, o bien son emergentes y no se encuentran vinculados por restricciones cuantitativas de reducción -caso de China, India o Brasil-. En este periodo, la UE es la que llevaba el liderazgo y el impulso de la lucha contra el cambio climático. De la experiencia del Protocolo de Kioto se ha extraído la enseñanza de que el instrumento que lo sustituyera

tendría que gozar del consenso internacional. De ahí que el Acuerdo de París sea tan diametralmente opuesto en el enfoque al Protocolo de Kioto.

2.5. El Acuerdo de París se ha considerado como un acuerdo histórico por contar con un respaldo casi universal, a diferencia de su antecesor, el Protocolo de Kioto. El éxito en participación se ha debido a un cambio radical en su aproximación y contenido jurídico. Mediante el Acuerdo de París, todos los países, sin distinciones, han de llevar a cabo obligaciones de reducción de emisión de GEI. Ahora bien, las reducciones no se imponen en el texto internacional, sino que éstas serán las que cada país decida voluntariamente y de acuerdo con sus respectivas capacidades. Por otro lado, el Acuerdo de París prevé obligaciones de cooperación y de adopción de políticas y planes en distintos ámbitos como el de adaptación al cambio climático, apoyo financiero, transferencia de tecnología y capacitación.

2.6. El Acuerdo de París también ha universalizado la responsabilidad climática en la medida en que todos los Estados parte, independientemente de su nivel de desarrollo, han de asumir obligaciones de mitigación y adaptación. No obstante, no queda claramente solventada el reconocimiento de la responsabilidad histórica de los Estados industrializados. Es decir, si son los países industrializados los que hayan de asumir una mayor carga en la mitigación del cambio climático, así como en apoyar financiera y tecnológicamente a los países en desarrollo y especialmente vulnerables.

2.7. Todos estos elementos han propiciado una arquitectura del régimen climático actualmente muy debilitada, sin claramente abordar las causas de fondo del cambio climático y sin gestionar adecuadamente sus consecuencias. Las perspectivas largoplacistas para abordar el cambio climático, junto con la falta de un reconocimiento, a nivel político-jurídico, del cambio climático como un factor de vulnerabilidad añadido, ha generado situaciones de pobreza y de movimientos de población, acrecentando la desigualdad e injusticias, que sufren especialmente las poblaciones más vulnerabilizadas, de forma sistemática y estructural, precisamente, en aquellas partes del mundo más azotadas por el

cambio climático. El efecto económico segregador genera la paradoja de que quien más contribuye al cambio climático, una pequeña parte de la población mundial, más se beneficia y se salva de sus efectos, discriminando a la mayor parte de la población mundial, expuesta a las externalidades negativas del modelo hegemónico, que no logran relacionarse con las políticas y economías del Norte Global. Parte del problema se debe, por una parte, a que los análisis del cambio climático y de sus repercusiones, se han abordado desde una perspectiva estrictamente científica y tecnológica, obviando el análisis social y de género. Pero, por otra, la invisibilización de las responsabilidades climáticas, tanto presentes como históricas, sustentadas en una circularidad del riesgo y del daño, en la acumulación por desposesión, en la deslocalización de la producción, en las cadenas de suministro y en las externalidades, que alimentan patrones de violación muy grave de los derechos humanos.

3. DE LOS COMPROMISOS Y RESPONSABILIDADES CLIMÁTICAS DE LA UNION EUROPEA

3.1. La voluntad de liderazgo, junto con una pérdida progresiva de influencia en la escena internacional de la Unión Europea (UE), han sido constantes en la evolución del régimen climático. Este papel de liderazgo se ha visto enturbiado por una serie de dificultades derivadas de los múltiples niveles internos de gobernanza y de los diferentes intereses económicos y comerciales en presencia. Aun así, la UE ha sido uno de los actores más activos en la intermediación de acuerdos internacionales sobre mitigación y adaptación al cambio climático. Ello porque la UE sigue teniendo una gran responsabilidad en la generación del cambio climático, pues es el tercer emisor de gases de efecto invernadero a nivel mundial, después de China y Estados Unidos.

3.2. La acción climática ha sido y sigue siendo una prioridad para la acción exterior de la UE. Tradicionalmente, la UE ha sido considerada como un agente impulsor importante en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático. Así, fue tanto en el desarrollo tanto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como del Protocolo de Kioto, así

como más recientemente en el Acuerdo de París sobre el cambio climático. No obstante, a lo largo de la evolución de las sucesivas negociaciones sobre el clima, el liderazgo de la UE se ha ido debilitando por distintos factores: la debilidad de la acción exterior de la misma UE; los unilateralismos en defensa de los intereses particulares de los Estados miembros, no siempre consecuentes con la acción conjunta comunitaria; y la presión de los lobbies empresariales, industriales y energéticos, combinaciones políticas y geoestratégicas no siempre favorables a la ambición climática.

3.3. El escenario actual en materia de mitigación, permite concluir que la UE está en la línea de cumplir con el objetivo de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% (con respecto a los niveles de 1990), hasta 2020. Sin embargo, las políticas actuales en materia de cambio climático, y su grado de implementación y cumplimiento, dejan entrever que el objetivo de reducción de emisiones en un 40%, previsto para 2030, se encuentra seriamente comprometido. Aunque sus niveles de emisiones descendieron desde 1990 (especialmente, a partir de 2004), se han venido incrementado, con un promedio del 1% anual desde 2014. El incremento se debe, principalmente, al aumento del consumo de petróleo en el transporte por carretera. También destaca el incremento de las emisiones procedentes de los vuelos interiores de la UE, que crecieron un 4,7% en 2017.

3.4. Los desarrollos en la política de energía y clima de la UE en recientes años configuran importantes avances para restablecer su liderazgo mundial en materia de clima. En realidad, la UE se ha convertido en la primera gran economía que establece un marco jurídicamente vinculante para cumplir sus compromisos en virtud del Acuerdo de París. Pese a ello, los objetivos climáticos plasmados en la actual Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) de la UE y sus Estados miembros no se ajusta a los objetivos del nuevo acuerdo internacional, por lo que el aumento del nivel ambición es urgente para demostrar su liderazgo en el cumplimiento del nuevo acuerdo climático mundial y mandar un mensaje claro para que otras economías mundiales sigan su mismo camino. Si bien la UE ha manifestado su intención de

presentar una NDC mejorada, tal como lo prevé el Acuerdo de París, lo cierto es que el aumento en el nivel de ambición no parece ser una opción apoyada por todos los Estados miembros.

3.5. El Pacto Verde Europeo o, como mejor se conoce, “*European Green Deal*” surge como una respuesta a la actual crisis climática y como una estrategia para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se trata de una estrategia económica para el crecimiento sostenible, cuyos objetivos se centran en garantizar que la UE sea neutral en carbono para el 2050. Para ello, el Pacto es acompañado con una hoja de ruta que propone acciones claves para asegurar un crecimiento verde. Asimismo, como parte del Pacto se proponen dos iniciativas climáticas: la Ley de Clima Europea que pretende consolidar el objetivo de neutralidad climática en la legislación de la UE y establece medidas jurídicamente vinculantes; y el Pacto Europeo por el Clima, cuyo objetivo es fomentar la participación ciudadana en la acción climática y ambiental.

Aunque el Pacto Verde Europeo propone una serie de medidas ambiciosas en materia de mitigación, carece de un cuestionamiento hacia el modelo actual del “crecimiento ilimitado” y centra una gran parte del discurso de responsabilidades en acciones individuales (eficiencia energética), a la vez que otorga importante poder al sector privado en la toma de decisiones en cuestiones de interés público y común, ya que se pretende obtener la financiación para la implementación de las medidas de la inversión privada.

3.6. Para que la UE logre el cumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud del Acuerdo de París, las políticas sectoriales deben guardar coherencia entre sí, y diseñarse de acuerdo con los objetivos climáticos. Este enfoque de integración en su actuación incluye la energía, la mitigación y la adaptación climáticas, la calidad del aire, las tecnologías digitales, la industria, el transporte, el suelo, la agricultura, los aspectos sociales, la seguridad y muchas otras cuestiones, deberá fomentarse a nivel europeo, nacional, regional y local. Sin embargo, en la actualidad, la situación dista de ser la adecuada, y ello deriva en una ineficacia de las medidas adoptadas en materia de mitigación y adaptación.

3.7. En efecto, conseguir los objetivos de reducción de emisiones, de incremento de la resiliencia climática o de una transición justa depende, en gran medida, de la adopción de acciones coherentes a lo largo de cada uno de los dominios de las políticas. Ello significa, no solamente velar por la implementación de las medidas y políticas existentes, sino asegurar la existencia de marcos de políticas y jurídicos adecuados que guíen a la formulación de políticas y acciones transformadoras a distintos niveles (internacional, nacional y local) y en distintos sectores.

3.8. Sin duda, para mantener la credibilidad y liderazgo internacional de la UE en materia climática, es necesario que avance en la consecución de una política energética común basada en la promoción y apoyo de las energías renovables y de la descarbonización de la economía. El reto está por conseguir un suministro de energía sostenible, fiable y competitivo, de origen renovable. No sólo para cumplir con las obligaciones internacionales climáticas, sino que también para reducir considerablemente su dependencia energética.

4. ACCIÓN CLIMÁTICA ESTATAL Y AUTONÓMICA EN ESPAÑA

4.1. La emergencia climática exige la necesidad de un cambio de modelo económico y social, mediante un liderazgo firme y decidido de los poderes públicos hacia la descarbonización de la economía. Por este motivo, la actividad de fomento de los poderes públicos estatales tiene que abandonar inversiones de recursos públicos para construir infraestructuras (como autovías, carreteras, aeropuertos y alta velocidad ferroviaria) para pasar a dedicar recursos en proyectos que favorezcan la intermodalidad y el transporte público, sin olvidar de asignar recursos para incentivar que ciudadanía, operadores económicos e instituciones cumplan con los objetivos de descarbonización gradual que ya se han presentado y que se deberán ir concretando en cada ámbito.

4.2. España, siendo de los países más vulnerables al cambio climático, sus políticas no se han alineado con esta realidad. Así, por ejemplo, en una de las materias más importantes para el cambio climático, la energética, la posición de España se ha caracterizado por dos posturas absolutamente contradictorias, pasando de una etapa en la primera década de este siglo en la que se había promovido la penetración de las energías renovables en el sector eléctrico, a otra fase posterior en la que se ha implantado un verdadero “régimen de resistencia” a las energías renovables. Sólo desde junio de 2018, se puede observar una inversión de tendencia en esta trayectoria política y regulatoria, porque en medio del impasse, o incluso del obstruccionismo, del gobierno central, las comunidades autónomas han manifestado una postura mucho más proactiva en relación con las políticas climáticas y energéticas. Este modelo energético tradicional ha situado a España en los peores resultados en los índices de acción climática.

4.3. A pesar de que los compromisos y los objetivos fijados a nivel internacional y de la Unión Europea en materia de cambio climático son, principalmente, exigibles a los Estados, los entes subestatales, como las Comunidades Autónomas en España, disponen de un elevado nivel competencial en diferentes ámbitos que les permite adoptar regulaciones propias, asumir compromisos y facilitar la aplicación de la normativa climática establecida a nivel internacional y de la Unión Europea. En el Estado español, a pesar de estar pendiente una legislación estatal sobre cambio climático, son varias las políticas que se han puesto en marcha y que afectan a los objetivos marcados, tanto desde el ámbito estatal como autonómico.

4.4. Respecto a las iniciativas legislativas que han proliferado en el marco autonómico en materia de cambio climático, es pionera, aunque fallida, la de la Comunidad del País Vasco y siendo exitosas las iniciativas legislativas catalana, andaluza, y balear. La Región de Murcia y Navarra ya han aprobado sendas proposiciones de Ley, encontrándose aún en tramitación. En efecto, cada vez más, las Comunidades Autónomas optan por regular, con una norma con rango de ley, la cuestión del cambio climático, en base a las competencias de

protección del medio ambiente. Sin embargo, y de acuerdo al desarrollo previo de las políticas en la Comunidad Autónoma, a pesar de tener en común varios aspectos cada una ha regulado de forma distinta, siendo más o menos ambiciosas o enfocándose en unas u otras cuestiones y abordando instrumentos distintos.

4.5. Catalunya, con su Ley 16/2017, pretende reforzar el posicionamiento internacional que hasta el momento ha mantenido en los foros internacionales en el ámbito de la acción climática. Otras Comunidades como Andalucía, las Islas Baleares, Región de Murcia y Navarra han visto asimismo la necesidad de tener necesariamente un papel impulsor de las transformaciones del marco normativo autonómico, que permita afrontar los desafíos del cambio climático y el cumplimiento de los objetivos y de los compromisos señalados en el ámbito estatal, europeo e internacional. Por su parte, Andalucía y Baleares han adoptado las Leyes 8/2018 y 10/2019, respectivamente, sometiendo expresamente en sus textos a las competencias estatales. Todas estas Comunidades Autónomas fijan unos objetivos muy ambiciosos en cuanto a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros, que llegan al 40% para el año 2030 y entre el 80% y el 100% para el año 2050. Las cinco Comunidades Autónomas proactivamente afrontan la mitigación y la adaptación del cambio climático, mediante planes, la creación de órganos administrativos y otros instrumentos.

4.6. Del análisis comparativo de las cinco iniciativas legislativas se extraen algunas diferencias, que merece la pena señalar. Así, la Ley catalana se diferencia de las otras porque apuesta por el incentivo y no por la obligación, la intervención y el control, motivo por el cual no se prevé un régimen disciplinario. En cambio, tanto en el caso de Andalucía, como de las Islas Baleares y de Navarra apuestan por establecer un régimen disciplinario. Además, Catalunya incorpora instrumentos económicos con el objetivo de poder disponer de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos planteados, aunque también Murcia lo incorpora, aunque de forma más incipiente. Las Islas Baleares, por su parte, dedican especial atención a la autosuficiencia energética, la eficiencia energética, las energías renovables y las políticas de movilidad y transporte,

cuestión que no aborda ninguna de las demás Comunidades Autónomas. Andalucía, construye la norma alrededor de la planificación, al considerar que el cambio climático debe incorporarse en la planificación sectorial, teniendo en cuenta las sinergias y esfuerzos cruzados entre áreas. También Murcia se centra en crear instrumentos de planificación y organizativa e implica de forma relevante a los municipios en la tarea de afrontar el cambio climático.

4.7. A pesar de estas disparidades, lo que está claro es que la acción a nivel local puede contribuir de forma decisiva a dar respuestas a los retos de la mitigación y adaptación climáticas, así como fortalecer el empoderamiento de la ciudadanía, en el impulso de determinadas iniciativas emprendidas a nivel local. A pesar de su limitado alcance territorial y de las limitadas competencias materiales de que disponen los municipios españoles, las entidades locales han utilizado instrumentos diferentes en función de sus necesidades, sus problemas y las amenazas a que se enfrentan, no existiendo un patrón único de actuación. En efecto, estas tienen la ventaja de disponer de instituciones versátiles y flexibles preparadas para corregir de forma rápida y eficaz todas aquellas medidas que se demuestren ineficaces a otros niveles de decisión.

4.8. A pesar de ello, la inexistencia de un reconocimiento expreso de competencias locales en materia de cambio climático, con la salvedad de algunas leyes autonómicas, provoca que la intervención local en esta materia se ampare, en la práctica, en diferentes competencias sectoriales con incidencia en la materia (urbanismo, movilidad, transporte, medio ambiente...) sin una adecuada coordinación entre sí y con las limitaciones presupuestarias existentes. Esta falta de coordinación y coherencia se proyecta en muchas de las ordenanzas aprobadas hasta el momento, que, en muchos casos, se limitan a introducir componentes en ámbitos sectoriales, sin articular una intervención coherente, que asegure una acción coordinada a nivel local en materia climática. Las leyes autonómicas en materia de cambio climático pueden llegar a solventar, parcialmente, esta descoordinación, pero evidentemente las políticas y

regulaciones estatales en la materia son fundamentales para guiar la acción climática en todos los ámbitos de actividad económica.