

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE»

COM(2007) 354 final

(2008/C 120/09)

El 29 de junio de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Verde de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. OSBORN).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 El cambio climático es uno de los mayores desafíos con que se enfrenta el mundo en el siglo XXI. Las medidas destinadas a reducir estos cambios limitando las emisiones de gases de efecto invernadero constituyen una prioridad esencial. Sin embargo, también es importante planificar a su debido tiempo la adaptación a estos cambios, que son ahora ineludibles. El Libro Verde es una primera etapa bienvenida para afrontar esta situación.

1.2 El CESE recomienda que se establezca una estrategia de adaptación global a escala europea, que constituya un marco y defina las acciones que deben emprenderse tanto a nivel europeo y nacional como por parte de otros agentes.

1.3 A juicio del CESE, la elaboración de estrategias de adaptación a escala europea y nacional debería incluir los siguientes elementos clave:

- las estrategias deberían integrar la planificación de todos los ámbitos mencionados en el Libro Verde, como la protección de las zonas costeras, inundaciones y sequías, recursos hídricos, incendios, salud pública, agricultura y biodiversidad, uso del suelo y planificación de infraestructuras, sectores de la vivienda y la construcción, etc.;
- se debería asignar a la necesidad de adaptación una proporción mucho más elevada del presupuesto comunitario en los futuros programas, y este concepto debería integrarse en los criterios de evaluación de los programas y proyectos;
- Europa y sus Estados miembros deberían dedicar muchos más recursos al apoyo del proceso de adaptación en los países en desarrollo;
- las estrategias de mitigación y adaptación deberán correr parejas y completarse mutuamente; la evaluación y gestión del riesgo debería ser un instrumento esencial a la hora de fijar prioridades;
- convendría aumentar sustancialmente la investigación europea dedicada a la adaptación a las repercusiones del cambio climático;

— la sociedad civil europea —incluidos los consumidores y el público en general— debería comprometerse en mayor medida para promover una comprensión más amplia de los problemas que entraña el cambio climático y de los cambios de comportamiento que se necesitarán para evitar que se produzcan más cambios y adaptarse a los que son ya inevitables;

— se debería crear un órgano independiente a fin de evaluar los progresos en materia de adaptación al cambio climático de medidas de mitigación en Europa, así como para mantener la presión en aras de la acción necesaria y del cumplimiento de los compromisos.

2. Observaciones generales

2.1 El cambio climático es uno de los mayores desafíos con que se enfrenta el mundo en el siglo XXI.

2.2 Hasta ahora, el mundo se ha concentrado esencialmente en tratar de reducir el impacto del cambio climático limitando las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, está resultando cada vez más evidente que solamente con la acumulación de las emisiones pasadas se producirá un calentamiento significativo de la atmósfera y de los mares en el próximo siglo y más adelante. Esta situación tendrá enormes repercusiones sobre el clima y los fenómenos meteorológicos, así como sobre el entorno físico y natural en el mundo entero. Ha llegado el momento, pues, de examinar con más detenimiento los efectos inevitables del calentamiento global y el cambio climático, y de determinar la mejor manera de adaptarse a estos cambios.

2.3 Estas medidas no deben incitar a reducir los esfuerzos para limitar las emisiones a fin de atenuar aún más el cambio climático. Por el contrario, una comprensión adecuada de las dificultades que podría plantear la adaptación si no se actúa ahora debería contribuir a reforzar la voluntad de cada uno para lograr unas reducciones sustanciales de las emisiones. Dejar que las emisiones sigan aumentando sin ningún tipo de control significaría condenar a las futuras generaciones a una adaptación mucho más dolorosa y costosa.

2.4 Las estrategias de mitigación y adaptación deben correr parejas y completarse mutuamente. Necesitamos elaborar unas estrategias creíbles y aplicables para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta unos niveles u órdenes de magnitud tolerables y en unos plazos realistas. Más adelante, las estrategias de adaptación deberán determinar cómo el planeta podrá adaptarse lo mejor posible a los órdenes de magnitud más probables de cambio climático inevitable que implican estos objetivos de atenuación. La evaluación y gestión del riesgo será un instrumento esencial a la hora de establecer el nivel de acción necesario y de fijar el orden de prioridades.

2.5 El Libro Verde de la Comisión presenta un inventario útil de los numerosos sectores que se verán afectados por el cambio climático y de los tipos de problemas que se plantearán.

2.6 El CESE considera que existen razones de peso para elaborar una estrategia marco europea global que abarque todos los problemas relativos a la adaptación y defina las acciones que deben emprenderse tanto a nivel europeo y nacional como por parte de otros agentes.

2.7 Esta estrategia europea de adaptación debería requerir la elaboración de estrategias nacionales de adaptación en un plazo adecuado, seguidas por la presentación por parte de los Estados miembros de informes periódicos sobre su aplicación.

2.8 Una estrategia europea de adaptación deberá constar de una sólida dimensión exterior que disponga cómo Europa se propone ayudar a otras regiones del planeta a resolver sus problemas de adaptación.

2.9 Europa necesitará una estructura institucional sólida e independiente con el fin de organizar las investigaciones y el seguimiento necesarios y de velar por que los órganos políticos responsables adopten las medidas necesarias a su debido tiempo. La sociedad civil debe participar plenamente en el trabajo de estas instituciones.

3. Observaciones específicas

3.1 El CESE considera que, en líneas generales, las áreas de acción específicas mencionadas en el Libro Verde son las correctas. En línea con el Libro Verde, el CESE recomienda a la Unión Europea y a sus Estados miembros que, en el marco de sus estrategias globales, elaboren programas y medidas concretas en cada una de estas áreas. Se deberán fijar calendarios, elaborar planes y movilizar los recursos financieros necesarios.

3.2 En la mayoría de los ámbitos, la responsabilidad de la organización de los trabajos necesarios incumbe esencialmente a las autoridades nacionales y locales. Sin embargo, la Unión Europea debería desempeñar un importante papel a la hora de elaborar el marco y de estimular y apoyar los esfuerzos nacionales con fines de adaptación. El Comité propone, en particular, que la UE contribuya a:

- llevar a cabo una labor pormenorizada de investigación y seguimiento con el fin de proporcionar previsiones e hipótesis más detalladas con respecto al ritmo y el impacto probables del cambio climático en las distintas partes de Europa y ayudar a coordinar la investigación en estos ámbitos realizada por separado en toda Europa en muchos niveles diferentes;

- elaborar metodologías que permitan evaluar las repercusiones y desarrollar estrategias de adaptación adecuadas, así como promover los intercambios de experiencias y mejores prácticas en este ámbito;

- impulsar el desarrollo de estrategias de adaptación y planes de aplicación a escala nacional, regional y local y alentar la difusión de mejores prácticas y experiencias sobre lo que ya se ha realizado en los distintos niveles;

- determinar los problemas transfronterizos para los cuales podría resultar necesaria una coordinación de las acciones entre países vecinos o a escala de la UE (por ejemplo reubicación de personas, actividades agrarias u otras actividades económicas; protección de los hábitats y de la biodiversidad; ayuda material en caso de inundaciones, incendios o pandemias de gran amplitud, etc.);

- evaluar las diferentes repercusiones económicas del cambio climático en las distintas partes de la Unión y la necesidad de apoyar los programas de adaptación a través de los fondos de cohesión o estructurales;

- evaluar las distintas repercusiones del cambio climático en los hogares, para los particulares y las PYME, así como la adecuación de las modalidades de seguro y compensación en toda la Unión;

- determinar todos los ámbitos en los que la legislación y las iniciativas europeas podrían aportar una contribución útil, por ejemplo, estableciendo normas para evaluar las repercusiones posiblemente vinculadas al cambio climático y determinando las respuestas más adecuadas.

4. Observaciones sobre temas específicos

4.1 **Protección del litoral** — Aumenta el nivel del mar a medida que los glaciares se derriten y la temperatura del mar sube. En determinados lugares podría ser necesario construir o reforzar barreras para proteger las tierras y zonas residenciales. En otras zonas podría constituir una estrategia más adecuada el abandono organizado y la creación de ciénagas marinas protectoras, unido a la reubicación de los ocupantes de propiedades vulnerables.

4.2 **Inundaciones** — El cambio climático acarrearía probablemente unos ciclos meteorológicos más variables, con períodos de sequía más largos interrumpidos por fases de precipitaciones más intensas que provocarían rápidamente escorrentías e inundaciones. Para tener en cuenta estas nuevas condiciones meteorológicas, convendrá actualizar los planes de defensa contra las inundaciones. En algunos casos, se necesitarán nuevos programas de lucha contra las inundaciones. En otros, podría resultar necesario crear o restablecer llanuras aluviales o zonas de captación destinadas a recoger las aguas en caso de inundación. Convendría quizá restringir el desarrollo en estas zonas, y considerar medidas de reubicación.

4.3 **Recursos hídricos y escasez** — Los recursos hídricos ya están sujetos a presiones en varias partes de Europa y es probable que esta situación se vaya agravando a medida que los cambios climáticos provoquen períodos más largos de bajas precipitaciones y sequía. Podría ser necesario adoptar medidas destinadas a proporcionar recursos hídricos suplementarios en las zonas afectadas (por ejemplo, con medidas de desalación o transporte de larga distancia) y administrar de manera más

eficaz el uso del agua. Deberán reforzarse los incentivos con el fin de promover un uso eficaz del agua (incluida la tarificación del agua). También podría resultar necesario desalentar actividades como la agricultura intensiva o el turismo en las zonas más afectadas. (El CESE está elaborando actualmente otro dictamen más detallado sobre la escasez de agua y la sequía).

4.4 El riesgo y la incidencia de incendios graves ya está aumentando en zonas como el sur de Europa que son cada vez más cálidas y secas, lo cual puede agravarse si las temperaturas siguen elevándose. Es preciso reforzar y coordinar mejor las medidas de protección y la capacidad de reacción. (El CESE está elaborando actualmente otro dictamen más detallado sobre las catástrofes naturales y la protección civil).

4.5 **Salud pública** — El cambio climático puede repercutir en la salud pública de muchas maneras. Puede causar la propagación a gran escala de enfermedades, en particular la propagación hacia el Norte de una serie de enfermedades que antes sólo se daban en los trópicos. Unas temperaturas extremas también podrían tener repercusiones más directas. Deberán elaborarse planes para prepararse a estos cambios.

4.6 **Agricultura** — El cambio climático afectará considerablemente a la agricultura. Los cambios de temperatura y las precipitaciones repercutirán en la posibilidad de utilizar las tierras con distintos fines agrícolas, y modificarán considerablemente la calidad y cantidad de la producción y, por ende, la viabilidad de los diferentes regímenes agrarios en las distintas partes de Europa.

4.6.1 El chequeo de la PAC que se realizará en 2008 debería brindar la oportunidad de efectuar cambios suplementarios para alentar a los agricultores a adaptar sus prácticas agrarias a los cambios climáticos previstos.

4.6.2 Deberán desarrollarse tanto la investigación agraria en el ámbito de las nuevas variedades de cultivos como los métodos de cultivo más adaptados a las nuevas condiciones climáticas. De la misma manera, el impacto del cambio climático en las perspectivas de cría de animales en las distintas partes de Europa deberá evaluarse teniendo en cuenta las posibilidades de detener la propagación de las enfermedades inducidas por el cambio climático. (El CESE elaborará próximamente otro dictamen más detallado sobre el cambio climático y la agricultura).

4.7 **Biodiversidad** — El cambio climático traerá consigo profundas transformaciones en los hábitats de las especies vegetales y animales en toda Europa. En algunos casos, determinadas especies ya no serán capaces de sobrevivir en su hábitat modificado o se verán gravemente amenazadas. Algunas especies conseguirán migrar con éxito hacia nuevos hábitats mediante procesos naturales. Otras necesitarán ayuda para sobrevivir durante el período transitorio. Será preciso actualizar las estrategias y los programas existentes en materia de biodiversidad y deberán asignarse recursos suficientes para su aplicación, a fin de que esta transición pueda llevarse a cabo sin que desaparezcan demasiadas especies.

4.8 **Los árboles y bosques** acusarán también fuertemente el cambio climático. Algunas zonas pasarán a ser menos hospitalarias para determinadas especies mientras que otras pueden convertirse en más favorables para ciertas especies. Los programas de plantación, replantación, cuidado de los árboles y gestión forestal deberán adaptarse en consecuencia.

4.9 **Planificación de los usos del suelo** — A la hora de planificar la ubicación de las poblaciones, urbanas o de otro tipo, el transporte y las infraestructuras, convendrá tener en cuenta cada vez más las variaciones de temperaturas y las condiciones meteorológicas. Estas consideraciones deberán integrarse en las normas de diseño, así como en las prácticas y formaciones profesionales. Del mismo modo, los programas y proyectos de desarrollo deberán contar con las repercusiones del cambio climático. Convendrá adaptar debidamente las metodologías empleadas para realizar las evaluaciones de impacto.

4.10 **Vivienda** — El sector de la vivienda y la construcción se verá gravemente afectado por el cambio climático. Se necesitan unas normas mínimas más estrictas en materia de eficiencia energética de los edificios, mejores normas de construcción, etc. También es necesario mejorar el acceso de los ciudadanos a la información sobre las mejores prácticas y los métodos, materiales y subsidios disponibles para la renovación de edificios antiguos y la construcción de edificios nuevos que permitan reducir el consumo energético y adaptar mejor los edificios a los cambios de temperatura y las condiciones climáticas.

4.11 **Presupuesto de la UE** — El CESE recomienda que en el presupuesto anual figure una partida titulada «adaptación» para los ámbitos políticos en los que se requieren inversiones inmediatas (por ejemplo, energía, investigación, agricultura, transporte, normas de construcción, ayudas en caso de catástrofes naturales, protección de la biodiversidad, política de salud pública, etc.). El próximo marco financiero debería asignar una proporción mucho más elevada de recursos a los programas relativos a la reducción y adaptación al cambio climático. Los Estados miembros deberían realizar cambios similares en sus propios presupuestos nacionales y programas de gasto.

4.12 **Fondos Estructurales** — El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Instrumento de Preadhesión (IPA) establecen criterios dirigidos a apoyar proyectos medioambientales pero no contienen ninguna disposición explícita relativa a la adaptación al cambio climático. Además, las evaluaciones de impacto son a menudo inadecuadas (un gran número de proyectos en los ámbitos del transporte y la energía perjudican claramente el medio ambiente y el clima). En las próximas revisiones de todos estos programas, se debería dedicar una proporción mucho más alta de los fondos disponibles a las medidas de apoyo a la atenuación del cambio climático y adaptación a éste.

4.13 El **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** y el **Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)** deberían integrar el cambio climático en sus procesos presupuestarios y en sus criterios de evaluación de los proyectos y programas.

4.14 **El sector de los seguros** tiene un gran interés en el cambio climático, e integra cada vez en mayor medida consideraciones vinculadas a esta problemática en sus decisiones sobre los hechos que está dispuesto a asegurar y las condiciones en que está dispuesto a hacerlo. La Unión Europea y sus Estados miembros deberían institucionalizar un diálogo continuo con el sector de los seguros para garantizar que éste desempeñe plenamente el papel que le corresponde y ayude, en particular a las empresas, a adaptarse al cambio climático.

4.15 **Países en desarrollo** — Muchos países en desarrollo tendrán que afrontar problemas de adaptación más graves que Europa y dispondrán de menos recursos para solucionarlos. Algunos de los países menos desarrollados, a pesar de haber contribuido en muy escasa medida al cambio climático, figurarán entre los más afectados, por lo que exigen con fuerza un trato equitativo y justo en el ámbito de la cooperación y ayuda. Necesitarán ayuda del mundo desarrollado y, en particular, recursos humanos, técnicos y financieros para ayudarles a adaptarse adecuadamente. Europa debería asumir un papel protagonista, no sólo asignando recursos suplementarios a las medidas de adaptación en sus propios programas colectivos y nacionales de asistencia al desarrollo, sino también ayudando a la comunidad financiera internacional a responder al desafío de la adaptación.

4.16 Algunas regiones del mundo serán mucho menos acogedoras para los asentamientos humanos (y en algunos casos extremos hasta podrían quedar prácticamente inhabitables) debido a la subida del nivel del mar o a condiciones meteorológicas extremas. El cambio climático podría provocar crecientes presiones migratorias hacia Europa desde otras partes del planeta, así como flujos migratorios dentro de Europa. Las agencias de desarrollo, así como los demás departamentos gubernamentales competentes, deberán estar dispuestos a ayudar a los países en desarrollo a detectar estas situaciones a tiempo y a planificar los programas de reubicación necesarios.

4.17 Aún no se perciben plenamente las posibles repercusiones del cambio climático a nivel nacional y local en Europa ni el ritmo probable de estos cambios, y queda mucho por hacer en términos de investigación y análisis para mejorar y afinar las previsiones. La Agencia Europea de Medio Ambiente podría desempeñar una función útil de coordinación de todas las tareas necesarias de investigación, seguimiento, análisis y previsión en este ámbito, así como de difusión de la mejor información disponible a los responsables y demás agentes que participan en la aplicación detallada de las estrategias de adaptación. El CESE está dispuesto a contribuir al logro de este objetivo, es decir, a promover una comprensión más amplia y profunda de las repercusiones del cambio climático en las distintas regiones de Europa, así como de las medidas de adaptación que se necesitan.

4.18 La sociedad civil deberá comprometerse con mayor empeño en el proceso de adaptación al cambio climático. Entes locales, empresas y organizaciones de todo tipo se verán cada vez más afectados por el cambio climático, por lo que se les deberá asociar a las respuestas que se aporten. Los ciudadanos y las organizaciones de todo tipo deben ir adquiriendo una

comprensión más profunda de los cambios que ya están ocurriendo y de los que podrían producirse durante su vida o la de sus hijos. También deben comprender de manera mucho más exhaustiva lo que significará para ellos atenuar el cambio climático y adaptarse a él. Adquirir un mayor conocimiento de estas cuestiones debería convertirse en una parte esencial del programa básico de la educación formal e informal.

4.19 El Comité destaca la importancia de la participación de la sociedad civil en todos los niveles así como de la comunicación con los consumidores y el público en general. Respaldando plenamente la propuesta del Libro Verde de crear unos grupos de trabajo sectoriales en los que las partes interesadas contribuyan a elaborar las respuestas específicas que necesita cada sector. Una de las tareas importantes que deberían desempeñar estos grupos es la de desarrollar técnicas de evaluación de los niveles de riesgo y controlar el grado de preparación de las organizaciones y comunidades para responder a fenómenos meteorológicos extremos y otras catástrofes que podrían ser cada vez más graves y producirse con mayor frecuencia a medida que el cambio climático se va amplificando.

4.20 Los entes locales y regionales pueden desempeñar en este ámbito un importante papel de coordinación y fomento de las medidas en sus respectivos niveles, así como de movilización de la respuesta y el compromiso públicos. Las autoridades públicas en todos los niveles también pueden desempeñar un papel esencial, mostrando el camino de una planificación adecuada de sus propios edificios y políticas de contratación pública.

4.21 El Libro Verde sugiere crear un grupo consultivo europeo para la adaptación al cambio climático en el que participarían representantes de la sociedad civil, responsables políticos y científicos, actuando como grupo de expertos durante el desarrollo de la estrategia. El Comité puede respaldar la creación de dicho grupo.

4.22 Además, el Comité sugiere que la UE analice la posibilidad de crear un órgano de control independiente, con un presidente independiente, encargado de supervisar los progresos de la estrategia de cambio climático en su conjunto (tanto la adaptación como la mitigación). Le incumbiría informar periódica y públicamente al respecto, así como formular advertencias tempranas cuando parezca que se retrasan las medidas que resultan necesarias en función de los compromisos y de las circunstancias. El propio CESE también tiene la intención de supervisar regularmente los progresos realizados en este ámbito.

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS