

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El comercio internacional y el cambio climático»

(2011/C 21/03)

Ponente: **Evelyne PICHENOT**

El 26 de febrero de 2009, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre:

«El comercio internacional y el cambio climático».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2010.

En su 463º Pleno de los días 26 y 27 de mayo de 2010 (sesión del 26 de mayo de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 154 votos a favor, 4 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Recomendaciones

1.1 Una nueva política comercial europea, integrada en la estrategia «Europa 2020», deberá aportar respuestas a las preocupaciones medioambientales, evitando la tentación de un repliegue proteccionista. Debe ponerse al servicio de un mercado más innovador y respetuoso del medio ambiente y favorecer el bienestar social. Para plasmar tal ambición, la UE puede dar el ejemplo de un cambio de trayectoria de crecimiento hacia un modelo con moderadas emisiones de carbono y conservar así el liderazgo en la lucha contra el calentamiento climático. El impacto del crecimiento económico, del transporte y de la difusión de tecnologías hacen del comercio internacional un elemento ineludible en los debates sobre el cambio climático y la transición hacia una economía verde.

1.2 El Comité expresa su ferviente deseo de que una conclusión global en la OMC, en el marco de Doha, facilite el intercambio de bienes y servicios medioambientales por medio de la reducción significativa de las barreras arancelarias y no arancelarias. Al mismo tiempo, considera también que la UE debe seguir adoptando un planteamiento ejemplar y facilitar las transferencias de tecnologías «verdes» en el marco de sus acuerdos comerciales bilaterales y regionales.

1.3 En la perspectiva de una futura estrategia comercial, el CESE recomienda que se realicen más estudios sobre la dimensión medioambiental y social del cambio climático, así como sobre la gestión de los aspectos relativos al agua. Anima a las sociedades civiles en Europa y de terceros países a participar en los estudios de impacto antes de que se inicien las negociaciones comerciales bilaterales y regionales, particularmente en el capítulo del desarrollo sostenible.

1.4 En materia de transporte, el CESE apoya la adopción de objetivos mundiales determinados por la CCNUCC de menos del 10 % de emisiones para el transporte aéreo y de menos del 20 % para el sector marítimo. La decisión de compartir los esfuerzos de reducción también irá dirigida al sector del transporte, puesto que la aviación se verá progresivamente integrada en el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero (RCCDE) a partir de 2012. Una iniciativa europea destinada a establecer objetivos ambiciosos de eficacia energética en el transporte de alta mar contribuiría a tal fin.

1.5 Ante la incertidumbre existente con respecto al acuerdo de Copenhague sobre el cambio climático, de diciembre de 2009, y sus consecuencias, en el paquete «Energía-Clima» se ha previsto que, en junio de 2010 y en codecisión con el Parlamento Europeo, se adopte un informe con «propuestas adecuadas» para los sectores expuestos al riesgo de «fuga» de carbono debido a su participación en la competición internacional y/o al coste adicional impuesto por el precio comunitario del CO<sub>2</sub>. Aunque por el momento no haya constancia de un riesgo de fuga, es algo que no puede descartarse a partir de 2013. Con el paso del tiempo este riesgo debería intensificarse a medida que la UE incremente los volúmenes de cuota sujetos a subasta y en caso de que los grandes países emisores no integrantes de la UE retrasen la instauración de un mercado de intercambio de cuotas de emisión, o bien la de un impuesto interior.

1.6 A corto plazo, la limitación del riesgo de fuga deberá tomar la forma prioritaria de un mayor volumen de asignación gratuita de cuotas de emisión, cuya amplitud será función de los progresos y resultados de las negociaciones multilaterales sobre el cambio climático. Tal asignación gratuita – orientada hacia los sectores sensibles, establecida sobre la base de los mejores resultados, y, por último, sometida a la condición de que se satisfaga el doble criterio de apertura comercial y coste adicional del carbono – deberá concebirse como transitoria, estar basada en datos empíricos y cumplir con las normas del comercio internacional y de un modelo con moderadas emisiones de carbono.

1.7 El ajuste en las fronteras no tendrá justificación en la OMC mientras la Unión Europea favorezca la asignación gratuita: en efecto, el RCCDE sólo es asimilable a una tasa (y, por tanto, ajustable en las fronteras) si las cuotas se subastan por completo. Lo más adecuado sería exigir tales ajustes con carácter transitorio para una serie de líneas arancelarias, en caso de riesgos demostrados de fuga de carbono, cuando se haya agotado el recurso a la asignación gratuita. Sólo ajustes muy específicos y argumentados con la perspectiva única – lo cual constituye el principal logro de Copenhague – de frenar el aumento de la temperatura por debajo de los 2 °C podrían defenderse ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

1.8 En vista de la lentitud – e inseguridad consiguiente – con que se ponen en marcha los proyectos de creación de mercado de intercambio de cuotas de emisión en el mundo, los Estados miembros de la UE seguirán contándose aún durante algunos años entre los pocos países que fijen un precio al CO<sub>2</sub>. Ante el riesgo futuro de «fuga» de carbono de algunos sectores europeos sujetos al RCCDE, el Comité Económico y Social Europeo recomienda también aumentar significativamente los volúmenes de inversión a largo plazo dedicados a la descarbonización de la economía y crear un marco incitativo previsible y estable que favorezca la innovación, la investigación y el desarrollo en el ámbito de las tecnologías limpias aún no comerciales.

1.9 Por consiguiente, con vistas a desarrollar una economía verde y conservar su liderazgo en este sector, Europa debería, en su propio interés y en el del clima, conservar una alta ambición de reducción progresiva con el fin de alcanzar una reducción de un 80 % en 2050, con – por ejemplo – un objetivo intermedio de 25 a 40 % entre 2020 y 2030. El Comité propone que se desarrollen evaluaciones de impacto (medio ambiente, empleo y desarrollo) para anticipar las transiciones entre 2020 y 2050.

1.10 La lucha contra el cambio climático requiere una importante acción colectiva pública al nivel nacional y al nivel europeo. Junto a la presión del mercado (RCCDE), los entes públicos deben poner en marcha rápidamente incentivos financieros y fiscales específicos y desarrollar las inversiones en I+D de tecnologías y servicios «limpios». Los entes territoriales pueden acompañar el desarrollo de tecnologías limpias con ocasión de licitaciones para contrataciones públicas.

1.11 El consumidor también debe desempeñar, además de los productores «emisores» de CO<sub>2</sub>, un papel en la lucha contra las emisiones de gases de efecto invernadero, en relación directa con el comercio. El Comité exhorta a que se unifique y establezca la metodología de la medida «carbono» de los productos, comprendiendo todas las fases desde la concepción hasta la distribución. A tal fin, el Comité recomienda que se mejoren los análisis del ciclo de vida reforzando los estudios metodológicos sobre la «contabilidad del carbono». Aunque la iniciativa de normas y etiquetado del contenido en carbono debe seguir siendo privada y descentralizada dentro de la UE, un marco común de medida y evaluación es indispensable y competencia de la Comisión o de una agencia dedicada a ello.

1.12 El CESE recomienda que, previamente a futuras jurisprudencias del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, se clarifique en qué medida los procedimientos y métodos de producción (PMP) pueden justificar una restricción de los intercambios en nombre de la excepción medioambiental<sup>(1)</sup>. El Comité propugna una ampliación del mandato del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC con miras a aclarar las consecuencias jurídicas del litigio Estados Unidos/Malasia «tortugas [atrapadas con redes para pescar] – gambas».

<sup>(1)</sup> Artículo XX de la OMC. El Artículo XX Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) prevé la posibilidad de exención de las normas de libre intercambio si las medidas están justificadas por la protección del medio ambiente.

## 2. Mundialización y clima

2.1 Los últimos decenios se han caracterizado por una expansión sin precedentes del comercio internacional (21 % del PNB mundial en 2007 excluyendo el comercio intraeuropeo), pese a un retroceso del 12 % en 2009 debido a la crisis. El impacto del crecimiento económico, del transporte y de la difusión de tecnologías hacen del comercio internacional un elemento ineludible en los debates sobre el cambio climático.

2.2 Hoy en día no existe ningún marco teórico que, de manera completa, establezca o detalle las interferencias y las relaciones de causa a efecto existentes entre comercio y clima<sup>(2)</sup>. Los efectos que ejerce el comercio sobre el clima y el medio ambiente de manera general se recogen en diversas obras de investigación mediante el recurso a tres variables que se combinan. Una variable de escala: el comercio contribuye al aumento de la actividad económica y, por tanto, con una tecnología constante, se incrementan las emisiones. Una variable de composición: la reorganización geográfica como consecuencia de ventajas comparativas puede ir acompañada de un alza o de una disminución de las emisiones según el carácter contaminante o no de los productos en los que se especializan los países en virtud de la mundialización. Una variable técnica: por presiones de la sociedad civil con el concurso de las empresas y por la acción de los poderes públicos, surgen tecnologías más limpias que reducen las emisiones. Las empresas europeas sometidas al RCCDE han contribuido a que la UE alcance los objetivos de reducción del protocolo de Kioto.

2.3 La suma de estos tres efectos del comercio en las emisiones de CO<sub>2</sub> es negativa, debido a la preponderancia del volumen de los intercambios, que por el momento no se ve compensada por la difusión de tecnologías limpias. La distancia entre los distintos lugares de producción y los del consumo final no es el único factor que debe tenerse en cuenta ni siempre el preponderante en el balance del carbono.

2.4 No obstante, existe una vinculación específica con el clima debido al impacto del comercio sobre el transporte<sup>(3)</sup> y, en último término, sobre las emisiones. El petróleo representa hoy en día el 95 % de la energía utilizada por el transporte en el mundo, de modo que el sector de los transportes nacionales e internacionales contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero (que representan casi el 15 % de las emisiones totales).

2.5 La mayor parte del comercio internacional se realiza por vía marítima (90 % en peso). Este modo de transporte sigue situándose entre los menos contaminantes, en cuanto a las emisiones de CO<sub>2</sub> por kilómetro y tonelada transportada. No obstante, deben tomarse en consideración las previsiones de crecimiento. Según la Organización Marítima Internacional (OMI), las emisiones del transporte marítimo podrían triplicarse de aquí a 2050, especialmente a causa del aumento de los intercambios Sur-Sur.

<sup>(2)</sup> *El comercio y el cambio climático*, OMC y PNUMA, junio de 2009.

<sup>(3)</sup> CESE 461/2010 (aún no publicado en el DO).

2.6 Por último, la amenaza de una crisis del agua constituye otra consecuencia grave relacionada con el calentamiento global. De aquí a 2020 la mitad de la población mundial podría verse expuesta al riesgo de escasez de agua. En la actualidad, más de 1500 millones de habitantes del planeta no disponen de acceso a fuentes de agua potable ni de alcantarillado. Además, la agricultura se verá también afectada, según las zonas geográficas, por la falta de agua convirtiendo el comercio en un elemento estratégico en la búsqueda de intereses nacionales de seguridad energética, climática y alimentaria. El comercio internacional podría limitar la presión global sobre los recursos hídricos contribuyendo a la asignación eficaz de los recursos escasos.

### 3. Función que podría desempeñar el comercio sobre la difusión de las tecnologías de mitigación y adaptación al clima

3.1 El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC) ha recogido una serie de tecnologías de mitigación y de adaptación que podrían contribuir a superar los problemas relacionados con el cambio climático. Algunas de estas tecnologías figuran en las negociaciones en curso en la OMC en relación con los bienes y servicios medioambientales, tales como, por ejemplo, las turbinas eólicas e hidroeléctricas, los calentadores de agua solares, las células fotovoltaicas o los equipos necesarios para el funcionamiento de instalaciones y de tecnologías que utilizan energías renovables.

3.2 Estas negociaciones sobre bienes y servicios medioambientales en el marco de Doha pueden contribuir a mejorar el acceso a bienes y tecnologías que no contribuyan al cambio climático. No obstante, las ventajas inmediatas en cuanto al cambio climático que cabe esperar de la liberalización del comercio son limitadas. Para una amplia gama de productos – como es el caso concretamente de las energías renovables – las barreras arancelarias son reducidas o moderadas (2 % de media en los países ricos y 6 % de media en los países en desarrollo). Por el contrario, los obstáculos a la inversión y las barreras no arancelarias siguen siendo un importante freno para su difusión: en particular, las normas técnicas e industriales, las dificultades administrativas, la presencia comercial obligatoria en el país importador para el proveedor de servicios, la limitación de las actividades para las empresas extranjeras.

3.3 En la perspectiva de una futura estrategia comercial para 2020, prevista por la Comisión, el CESE considera que el presente dictamen aporta ya elementos de apreciación para el objetivo anunciado de adoptar «iniciativas de apertura comercial para sectores con futuro, como los productos y tecnologías verdes y los productos y servicios de alta tecnología, así como para la normalización a escala mundial, especialmente en los sectores en crecimiento». En particular, el CESE recomienda que se realicen más estudios sobre la dimensión medioambiental y social del cambio climático, así como sobre la gestión de los aspectos relativos al agua. Anima a las sociedades civiles en Europa y de terceros países a participar en las evaluaciones de impacto antes de que se inicien las negociaciones comerciales bilaterales y regionales, particularmente en el capítulo del desarrollo sostenible.

3.4 En lo que respecta al agua potable, el comercio internacional puede intervenir en el ámbito de la transferencia de tecnologías (plantas desalinizadoras, reutilización de aguas y técnicas de alcantarillado). Por tanto, conviene integrar este as-

pecto en una negociación al margen, en el apartado del comercio de bienes y servicios medioambientales.

3.5 En materia de transporte, el CESE apoya la adopción de objetivos mundiales determinados por la CCNUCC de menos del 10 % de emisiones para el transporte aéreo y de menos del 20 % para el sector marítimo. La decisión de compartir los esfuerzos de reducción también irá dirigida al sector del transporte, puesto que la aviación será progresivamente integrada en el RCCDE a partir de 2012. Una iniciativa europea destinada a establecer objetivos ambiciosos de eficacia energética en el transporte de alta mar contribuiría a tal fin.

3.6 Entre los obstáculos que se oponen a la difusión de las tecnologías limpias y servicios relacionados aparece de manera recurrente la protección reforzada de la propiedad intelectual. Existen estudios que han mostrado que los derechos de propiedad intelectual, principalmente sobre las patentes, han registrado un aumento significativo desde finales de los años noventa. Si bien es cierto que, en particular, las patentes permiten a su titular limitar la disponibilidad, utilización y desarrollo de tecnologías útiles para luchar contra el cambio climático, estos estudios recientes demuestran que los derechos de propiedad intelectual son una cuestión clave para las inversiones a largo plazo y el desarrollo de tecnologías todavía no disponibles. En cambio, no parece que a corto plazo sean el principal obstáculo para la difusión de tecnologías limpias. El coste actual de las patentes para estas tecnologías comerciales sigue siendo por término medio más bien modesto. Es más importante solventar los problemas de escasa ejecución y respeto de los derechos de propiedad intelectual, que siguen constituyendo un factor que disuade de la exportación a determinados países.

3.7 La lucha contra el cambio climático requiere una importante acción colectiva pública al nivel nacional y al nivel europeo. Junto a la presión del mercado (RCCDE), los entes públicos deben poner en marcha rápidamente incentivos financieros y fiscales específicos y desarrollar las inversiones en I+D de tecnologías y servicios «limpios» aún no comerciales. Los entes territoriales pueden acompañar el desarrollo de tecnologías limpias con ocasión de licitaciones destinadas a contrataciones públicas.

3.8 Las relaciones recíprocas de causa y efecto entre apertura comercial y crecimiento plantean la cuestión de la responsabilidad de las empresas y los consumidores de los países importadores en las emisiones. Europa y los Estados Unidos absorben la mitad de las exportaciones procedentes de China. Se plantea la cuestión de establecer una «contabilidad del carbono» que no se limite a las fuentes primarias de emisión y a las etapas previas de fabricación, sino que se extienda a la totalidad de los componentes, desde la concepción hasta la distribución.

3.9 El Comité señala que la dispersión y la fuerte movilidad geográfica de las diferentes divisiones industriales mundializadas dificulta hoy en día la tarea de determinar la medida exacta y estable del contenido en carbono de un producto. Esta dificultad, inherente al hecho de someter a la competencia a un número creciente de actividades y tareas, no facilita la definición de políticas comerciales destinadas a la información y a la sensibilización de los consumidores, tales como las iniciativas privadas de etiquetado, de etiqueta ecológica o de certificación. La evolución de las pautas de conducta y de las decisiones individuales en tiempos de crisis muestra que estos mecanismos deben fomentarse, pero el Comité considera que no pueden

sustituir a una acción normativa de los poderes públicos que grave las emisiones en sus fuentes. El Comité propugna una mejora de los análisis del ciclo de vida (ACV) y un refuerzo de los estudios sobre los puntos metodológicos difíciles, que se destinan concretamente a la contabilidad del carbono, y también sobre los aspectos financieros relacionados con el establecimiento desglosado de ésta al nivel de todas las partes sucesivamente afectadas en un sector.

3.10 Toda política medioambiental eficaz debe poder distinguir productos según sus procedimientos y métodos de producción (PMP). La transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono sólo se hará si es posible discriminar los productos fabricados con métodos que den lugar a pocas emisiones de gases de efecto invernadero. Se trata, pues, de favorecer determinadas técnicas frente a otras. Si los consumidores realizan gracias a un etiquetado una distinción entre bienes según la forma – ecológica o no – en que se hayan producido, eso modifica esta relación de competencia y permite extraer la conclusión de que no existe similitud entre dos productos fabricados diferentemente.

3.11 En un mundo en que el precio del CO<sub>2</sub> está diferenciado, la cuestión de la similitud de los productos – concepto central en la OMC – es ineludible en los debates sobre comercio y clima. El CESE recomienda que, previamente a futuras jurisprudencias del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, se clarifique en qué medida los PMP pueden justificar una restricción de los intercambios invocando la excepción medioambiental (4). El Comité preconiza una ampliación del mandato del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC con miras a aclarar las consecuencias jurídicas del litigio Estados Unidos/Malasia «tortugas [atrapadas con redes para pescar] – gambas».

#### 4. Relaciones entre competitividad y clima

4.1 Las negociaciones sobre comercio y clima se inscriben en dos ciclos temporales diferentes: las primeras incluyen políticas y medidas con efectos a muy largo plazo, en tanto que las segundas tienen efectos más inmediatos. La complejidad de las relaciones entre las políticas comerciales y climáticas se debe a este encabalgamiento de ciclos temporales. Las medidas relacionadas con el clima pueden tener efectos comerciales a corto plazo, en tanto que las medidas comerciales solo tienen repercusiones sobre el clima en un horizonte muy lejano.

4.2 En un mundo ideal el CO<sub>2</sub> tendría un precio único, lo que favorecería que las economías del mundo en fase de crecimiento emitieran menos gases de efecto invernadero sin crear discriminaciones ni falseamientos de la competencia entre países. La situación actual de los debates sobre el cambio climático muestra que ese mundo ideal tendrá que esperar. Durante largos años el precio del CO<sub>2</sub> no será único en todo el mundo: oscilará entre los 20 a 30 euros la tonelada según su nivel medio anticipado en el seno del espacio europeo, contra cero euros en la aplastante mayoría de los demás países o regiones.

4.3 El CESE reconoce que en este mundo imperfecto los riesgos de pérdidas de competitividad y de «fugas» de carbono (desplazamiento de industrias emisoras de gases de efecto invernadero fuera de los países y regiones en que el CO<sub>2</sub> está sujeto a más gravámenes) afectan ante todo al grupo de países más voluntaristas en lo que respecta a gravar con impuestos las emisiones de CO<sub>2</sub>, en concreto, a los europeos. La elaboración y la aplicación de acuerdos sectoriales internacionales constituye un debate abierto desde hace más de diez años. Por falta de consenso esta posibilidad no se ha concretado, pero sigue siendo una vía que debe explorarse para las industrias «energívoras». El desarrollo de energías renovables a precios asequible y las redes inteligentes contribuirían también a limitar los riesgos de pérdida de competitividad.

4.4 El Comité apoya la propuesta de la Comisión (5) conforme a la declaración de marzo de 2010, según la cual las empresas de la UE deben poder tener «unas condiciones de competencia equitativas» con respecto a nuestros competidores exteriores. En lo inmediato, los sectores expuestos a un riesgo de fuga deberían recibir, en función de las negociaciones multilaterales sobre el cambio climático, un mayor volumen de asignación gratuita con posibilidad de llegar hasta un 100 % a principios del período posterior a Kioto (2013-2014).

4.5 A largo plazo, en la fase de salida a subasta completa durante la cual el precio de las cuotas se podrá asimilar a una tasa, medidas de ajuste en las fronteras podrían corregir los problemas de pérdidas de competitividad resultantes de esfuerzos de reducción de emisiones muy superiores en Europa a los que realizan sus interlocutores comerciales. Estos mecanismos – tanto si asumen la forma de tasa a la importación o de mecanismo de inclusión de carbono en las fronteras, o si se trata de la obligación que se impone a los importadores europeos de comprar créditos de emisión en el marco del Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero (RCCDE), también llamado «mercado del carbono europeo» – constituirían respuestas a la internalización de los costes climáticos de la actividad económica de los sectores sometidos al RCCDE.

4.6 Según algunos estudios, las pérdidas de competitividad y las «fugas» de carbono no parecen significativas durante las dos primeras fases de la puesta en marcha del RCCDE. Entre 2005 y 2012 las asignaciones de cuotas de emisión han sido generosas y esencialmente gratuitas (6). Dado que no existe un mercado mundial del carbono, lo que sería la solución ideal, el Comité

(5) Directiva 2009/29/CE, DO L 140 de 5.6.2009, pp. 63-87.

(6) La primera fase del sistema de intercambio de cuotas de emisión (2005-2007) fue una fase piloto, de aprendizaje, que permitió establecer el precio del carbono, el libre intercambio de cuotas de emisión en toda la UE y la infraestructura necesaria para supervisar, declarar y verificar las emisiones reales de las empresas afectadas. La segunda fase (2008-2012) coincide con el primer período de compromiso con el protocolo de Kioto: período de cinco años durante el cual la UE y los Estados miembros deberán alcanzar los objetivos de emisión definidos por el protocolo. Un exceso en la asignación de cuotas durante la primera fase dio lugar a un hundimiento de las cotizaciones del CO<sub>2</sub> al iniciarse la segunda fase. En algunos sectores persiste un exceso de asignación durante la segunda fase.

(4) Véase nota 16 a pie de página.

Económico y Social Europeo es partidario de que vayan surgiendo diversos sistemas de limitación máxima y de intercambio de derechos de emisión con arreglo al régimen europeo u otros sistemas igualmente eficaces de limitación máxima e intercambio. Propugna, para armonizarlas, estudiar todas las dificultades y soluciones, apoyándose en las integraciones regionales, y tener en cuenta fluctuaciones del sistema monetario de intercambios.

4.7 Existen riesgos de pérdida de competitividad y de fugas para la tercera fase del RCCDE (2013-2020) durante la cual está prevista una asignación progresiva por medio de subastas y una reducción anual de las cuotas de emisión disponibles, con el fin de lograr el objetivo de una reducción de las emisiones del 20 % en 2020 con respecto a 1990. Más adelante, en 2025, se bastará el 100 % de las cuotas, alcanzándose el nivel del 70 % en 2020. Si se optase por la reducción del 30 % de las emisiones, convendría reexaminar los niveles de subasta para modularlos con respecto a los resultados de los demás países firmantes del acuerdo de Copenhague.

## 5. La respuesta europea: el paquete Energía-Clima y sus implicaciones para el comercio

5.1 Ante los riesgos de pérdida de competitividad y de «fugas» de carbono derivados de la progresiva salida a subasta de las cuotas y de la limitación de las emisiones en 2020, la Comisión ha propuesto en su paquete Energía-Clima una respuesta en dos etapas. La primera consiste en determinar cuáles son los sectores expuestos sobre la base de dos criterios: la intensidad comercial (apertura a los intercambios fuera de Europa) y el impacto del coste del CO<sub>2</sub>. En diciembre de 2009 se realizó una lista preliminar de sectores «sensibles», que será revisada cada cinco años. La Comisión sometió a examen entre 200 y 300 sectores (7). El Comité Económico y Social Europeo propugna que solamente los sectores que satisfagan los criterios acumulados de coste CO<sub>2</sub> e intensidad comercial puedan beneficiarse a partir de 2013 de un 100 % de asignaciones gratuitas de CO<sub>2</sub> sobre la base de sistemas comunes de referencias en materia de resultados. Un primer examen revela una serie de sectores. De conformidad con esta exigencia, el Comité destaca

(7) Según el artículo 10 bis, apartado 15, de la Directiva 2003/87/CE, «debe considerarse que un sector o subsector está expuesto a un riesgo significativo de fuga de carbono si la suma de los costes adicionales directos e indirectos derivados de la aplicación de la Directiva puede dar lugar a un aumento sustancial del coste de producción, calculado como proporción del valor bruto añadido, del 5 % como mínimo, y si la intensidad del comercio con terceros países, definida como la proporción entre el valor total de las exportaciones a terceros países más el valor de las importaciones de terceros países y la dimensión total del mercado para la Comunidad (volumen de negocios anual más el total de las importaciones de terceros países), sea superior al 10 %». Tales sectores son: fabricación de almidones y productos amiláceos, industria del azúcar, elaboración de otras bebidas o destiladas, procedentes de fermentación, destilación de alcohol etílico procedente de fermentación, fabricación de papel y cartón, refinado de petróleo, fabricación de vidrio plano, fabricación de vidrio hueco, fabricación de azulejos y baldosas de cerámica, fabricación de tubos de hierro, producción y primera transformación de plomo, zinc y estaño. Si a estos dos criterios se añade un criterio de coste adicional del 30 % o una apertura comercial superior al 30 %, la lista comprende otros 16 sectores, es decir, un total de 27.

que únicamente once sectores (8) satisficieron los criterios acumulados de coste de CO<sub>2</sub> e intensidad comercial.

5.2 El acuerdo de Copenhague, no vinculante y poco ambicioso, queda muy lejos de los resultados deseados por el CESE en su declaración de noviembre de 2009. El acuerdo, mera declaración desprovista del valor jurídico de un tratado, deja además sin resolver la cuestión del futuro del protocolo de Kioto. No obstante, tiene la ventaja de proporcionar una primera base de inscripción y de comparación de los esfuerzos nacionales de mitigación. En el Acuerdo de Copenhague, en el anexo, Europa mantiene su oferta condicional de reducir en un 30 % las emisiones, siempre que los demás países industrializados se comprometan a realizar esfuerzos comparables.

5.3 En lo que se refiere a los niveles de compromiso de los demás países industrializados, Europa podría mantenerse en el objetivo del -20 %. Optaría así por limitar los problemas de pérdida de competitividad y de «fuga» de carbono que afrontarían los sectores europeos sometidos al RCCDE. No obstante, tal opción no elimina por completo la cuestión de las fugas de carbono por dos razones:

— La primera es que los objetivos y compromisos de reducción de los demás países quedan consignados en el anexo del Acuerdo de Copenhague, sin que se defina claramente un mecanismo jurídico para comparar los niveles de emisión entre países.

— La segunda es que, pese a que se ha anunciado la creación de mercados de carbono en algunos lugares del mundo (Canadá en 2010, Australia 2011, Estados Unidos en 2012), los plazos continúan «estirándose». Los precios del CO<sub>2</sub> que se prevén para dichos mercados, aún muy circunscritos, no llegan a alcanzar el precio medio de la UE.

5.4 Europa, al condicionar su oferta de reducción de emisiones en un 30 % para 2020 a los esfuerzos de compromiso de los demás países, ha quedado a expensas de un hipotético acuerdo multilateral para provocar una bifurcación real de su trayectoria de desarrollo hacia un modelo con bajas emisiones de carbono y lograr así dividir por cuatro sus emisiones en 2050. Independientemente de toda condición y todo objetivo de este tipo, la «descarbonización» progresiva de la economía está pensada en el espacio norteamericano y chino en una lógica «de abajo arriba» unilateral de inversión e innovación. En cierto modo, el acuerdo de Copenhague es una apuesta por la tecnología. Una apuesta a la que Europa también debe responder.

(8) Decisión de la Comisión de 24 de diciembre de 2009 notificada con el número C(2009) 10251, DO L 1 de 5.1.2010, pp. 10-18.

5.5 Por consiguiente, con vistas a desarrollar una economía verde y conservar su liderazgo en este sector, Europa debería, en su propio interés y en el del clima, conservar una alta ambición de reducción progresiva con el fin de alcanzar una reducción de un 80 % en 2050, con – por ejemplo – un objetivo intermedio de 25 a 40 % entre 2020 y 2030. El Comité propone que se desarrollen evaluaciones de impacto (medio ambiente, empleo y desarrollo) para anticipar las transiciones entre 2020 y 2050.

5.6 La fijación de este objetivo intermedio debe ir acompañada de medidas reglamentarias y fiscales que propicien un aumento de la inversión en la investigación y el desarrollo de tecnologías limpias. Como subraya la Comunicación «Europa 2020» de la Comisión <sup>(9)</sup>, en Europa, el gasto en I+D es inferior al 2 %, en comparación con un 2,6 % en Estados Unidos y un 3,4 % en Japón, principalmente debido a los menores niveles de inversión privada. Estos niveles de gasto en I+D no guardan coherencia con los objetivos de la Unión (3 %) y los desafíos climáticos. Para concretar esta vía, el Comité propone que se elaboren evaluaciones de impacto (medio ambiente, empleo y desarrollo) con miras a anticipar las transiciones hacia la próxima etapa de 2020 y las etapas siguientes (2030, 2040, 2050).

5.7 En ambos casos, opción de cortos vuelos u opción ambiciosa, los Estados miembros de la UE corren el riesgo de ser durante algunos años los únicos países que fijen un precio al CO<sub>2</sub> (a un nivel no desdeñable) mediante un mercado de intercambio de cuotas de emisión. Sin renunciar a sus altas ambiciones multilaterales para las próximas Conferencias de las Partes (COP) de México (2010) y la India (2011), Europa no debe correr el riesgo de descuidar las políticas «de abajo arriba» de investigación, innovación e inversión. Pero si se apuesta todo al efecto del mercado del carbono, la UE corre el riesgo de des-

cuidar otras políticas útiles para favorecer la investigación, la innovación y la inversión. Ya los distintos planes de recuperación en Europa, a diferencia de los de Asia y América, carecían de este objetivo.

5.8 Con circunspección, el Comité Económico y Social Europeo recomienda dar muestras de pragmatismo en el tratamiento de las fugas de carbono. La asignación gratuita, ya ampliamente extendida, debe seguir favoreciéndose por coherencia con las opciones estratégicas de la Unión. El ajuste en las fronteras no tendría justificación en la OMC mientras la Unión Europea siga favoreciendo la asignación gratuita: en efecto, el RCCDE sólo es asimilable a una tasa (y, por tanto, ajustable en las fronteras) si las cuotas se subastan por completo. Lo más adecuado sería exigir tales ajustes con carácter transitorio para una serie de líneas arancelarias, en caso de riesgos demostrados de fuga de carbono, cuando se haya agotado el recurso a la asignación gratuita. Sólo ajustes muy específicos y argumentados con la perspectiva única – lo cual constituye el principal logro de Copenhague – de frenar el aumento de la temperatura por debajo de los 2 °C podrían defenderse ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

5.9 A medio plazo, tal elección supone una financiación coherente de una política europea de atenuación. Esta ha dado sus primeros pasos con los proyectos piloto sobre la captura y el almacenamiento de carbono, lo que implica un Comité de seguimiento sobre las inversiones y compartir la propiedad intelectual. La adopción de medidas de ajuste temporales no puede ser digna de crédito si no va acompañada de políticas de innovación encaminadas a buscar las soluciones de un desarrollo sostenible.

Bruselas, 26 de mayo de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

<sup>(9)</sup> COM(2010) 2020 «Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».