

## 2.4 ENTREVISTA

# LOS ESFUERZOS DE ESPAÑA PARA CUMPLIR EL PROTOCOLO DE KIOTO

**TERESA RIBERA RODRÍGUEZ**

Directora General de la Secretaría para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático.



«CUMPLIR CON LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS REQUIERE UN ESFUERZO MUY GRANDE Y PERMANENTE POR PARTE DE TODOS»

Las emisiones de gases de efecto invernadero son la principal causa del calentamiento global de la atmósfera, y el Protocolo de Kioto el principal instrumento para que los países asuman compromisos sobre reducción de tales emisiones. En el caso concreto de España, el enorme crecimiento económico experimentado en las últimas décadas ha puesto a nuestro país en una situación delicada. España es, hoy por hoy, uno de los países industrializados que más se aleja de los compromisos del Protocolo de Kioto y, por tanto, está obligada a hacer un esfuerzo adicional permanente, en el que tendrían que colaborar activamente todas las comunidades autónomas. Prueba de la sensibilidad del Gobierno para cumplir con sus compromisos es la puesta en marcha iniciativas como el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2008-2012; el Plan de Energías Renovables, con validez hasta 2012; el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética, que expira este año, y la aprobación del Código Técnico de la Edificación. Todos estos temas se abordan en la entrevista que mantuvimos recientemente con Teresa Ribera Rodrí-

guez, directora general de la Secretaría para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático.

» Quizá esta pregunta responda a una visión simplista, pero a primera vista es obligado pensar que si un país desarrollado invierte en Mecanismos de Desarrollo Limpio en un país subdesarrollado, para luego poder aumentar las emisiones en su país de origen o en otro país, ¿no es una falsa contribución a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el planeta? Lo mismo pasa con el comercio de los derechos de emisión.

El Protocolo de Kioto intenta conciliar el derecho al desarrollo con la capacidad del sistema climático frente al incremento de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Para ello asume la tendencia al crecimiento de dichos gases si no se adoptan medidas destinadas a reducirlo, fijando objetivos cuantificados de limitación o reducción para las economías industrializadas y diseñando sistemas que promuevan un cambio de patrón en el desarrollo, favoreciendo el desarrollo limpio. Así, contempla la posibilidad de que los países del

Anexo I (España entre ellos) utilicen tres instrumentos, conocidos como mecanismos de flexibilidad: el Comercio de Emisiones (CE), el Mecanismo de Aplicación Conjunta (AC) y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Los dos últimos son los denominados mecanismos basados en proyectos, ya que deben reducir las emisiones antropógenas por las fuentes o incrementar la absorción antropógena por los sumideros de los gases de efecto invernadero a través de proyectos concretos que resulten en beneficios reales, mensurables y a largo plazo, y cuyas reducciones de las emisiones o aumento de las absorciones sean adicionales a las que se producirían en ausencia de la actividad de proyecto. Por lo tanto, al evitar la emisión de gases de efecto invernadero, y dado que su efecto es independiente del lugar donde se produzca dicha emisión, se puede considerar que este mecanismo evita realmente la emisión de los gases que producen el calentamiento global. El Mecanismo de Desarrollo Limpio es un instrumento de cooperación, que puede ser clave en la acción internacional contra el cambio climático por su capacidad de generalizar una economía baja en carbono,

generando simultáneamente riqueza y prosperidad en las comunidades locales. La percepción de esa oportunidad por los planificadores públicos resulta capital de cara a la implicación de los gobiernos en la promoción de políticas de desarrollo de baja intensidad en carbono y, por ende, la posibilidad de contar con reducciones significativas a escala global.

**»»** **Q**uién es el encargado de designar al auditor ambiental independiente que certifica la reducción de emisiones?

Este auditor ambiental se denomina Entidad Designada Operativa. La Junta Ejecutiva del MDL, que es la que supervisa este mecanismo bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes, es la encargada de acreditar a las entidades operacionales, siempre que cumplan con los requisitos exigidos en los Acuerdos de Marrakech, y de recomendar a la Conferencia de las Partes, en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto, su designación formal. También verificará, cada tres años, si la Entidad Operacional sigue cumpliendo con las normas de la acreditación y, sobre esta base, confirmará si se debe volver a acreditar a la entidad. Asimismo, la Junta Ejecutiva tiene entre sus responsabilidades la de recomendar a la Conferencia de las Partes, en calidad de Reunión de las Partes, que suspenda o revoque la designación de una Entidad Operacional. Cualquier entidad nacional o internacional que tenga personalidad jurídica podrá ser una Entidad Operacional designada para el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Estas entidades operacionales tienen dos funciones clave en relación con los proyectos del MDL: en

---

**«Cumplir con los compromisos del Protocolo de Kioto implica que España adopte, como objetivo estratégico, el ahorro y la eficiencia en el consumo de energía»**

---

primer lugar, validar los potenciales proyectos MDL propuestos por los promotores y solicitar su registro a la Junta Ejecutiva. Y después, verificar y certificar las reducciones de las emisiones antropógenas por las fuentes de gases de efecto invernadero. Y, sobre la base de estas funciones, solicitar a la Junta Ejecutiva la expedición de los créditos (CERs) correspondientes. Hasta la fecha, la única entidad operacional designada por la Junta Ejecutiva, de nacionalidad española, es AENOR.

**»»** **C**uando se abra el mercado de comercio de «aire caliente» el 1 de enero de 2008, ¿no supondrá la creación de un nuevo mercado financiero, con lo que eso conlleva, y seguirá sin solucionarse el problema del cambio climático?

La posibilidad de comercio entre estados de Unidades de Cantidad Asignada (UCAs) es uno de los elementos que permitieron la adopción y entrada en vigor del Protocolo de Kioto, y las emisiones que representan forman parte del volumen total de «riesgo» de concentración de emisiones asumido como reglas del juego en el Protocolo. Por ello, esta opción es lícita y podría llegar a actuar como garantía de liquidez de los mercados en el supuesto de que, por las razones que fueran, no se produjeran las reducciones estimadas, sin por ello tener que reconocer un fracaso del sistema. No obstante, también es cierto que, en un porcentaje muy relevante, estas unidades no se corresponden con reducciones originadas por inversiones en favor de una mayor eficiencia, sino que son consecuencia del desmantelamiento de instalaciones industriales obsoletas. Por ello, en estos años hemos venido desarrollando los Esquemas de Inversión Verde, que consisten en la obligación, por parte del vendedor de estas unidades, de invertir los ingresos generados por la venta de dichas UCAs en proyectos medioambientales. De este modo es posible dirigir un importante volumen de recursos hacia proyectos y políticas que sí evitarán emisiones o las reducirán.

**»»** **E**l Protocolo de Kioto puede ser un comienzo, una apertura del debate, un deseo por mejorar las cosas, pero también produce la impresión de que

---

**«El Mecanismo de Desarrollo Limpio es un instrumento de cooperación que puede ser clave en la acción internacional contra el cambio climático por su capacidad de generalizar una economía baja en carbono»**

---

no deja de tener bastantes fisuras. ¿Usted también lo ve así?

El Protocolo de Kioto es un primer paso de gran relevancia en la dirección correcta, aunque, evidentemente, es insuficiente. El Protocolo tiene la gran virtud de marcar un cambio de tendencia. Sin embargo, es imprescindible profundizar y construir sobre sus elementos de éxito. Aprobado en 1997 y en vigor desde febrero de 2005, es el acuerdo internacional que establece, por primera vez, objetivos de reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero para los principales países desarrollados y con economías en transición. Así, y en virtud del artículo 3.1 del Protocolo, los países desarrollados y los países en proceso de transición a una economía de mercado, esto es, las partes incluidas en el Anexo I de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, asumen el compromiso de reducir, individual o conjuntamente, durante el quinquenio 2008-2012, al menos, un 5% de sus emisiones antropógenas de los seis gases objeto de control.

La Conferencia de las Partes (COP 12), celebrada el pasado noviembre en Nairobi, ha puesto de manifiesto que el proceso de lucha contra el cambio climático se consolida a nivel internacional, y que el compromiso establecido en el Protocolo de Kioto se mantiene y avanza. Al mismo tiempo, es necesario destacar cómo los distintos estamentos sociales y científicos de todo el mundo asumen la existencia de una clara relación entre la intensidad del calentamiento global y los efectos producidos por el mismo. En la COP de Nairobi ha tenido lugar la primera revisión del Protocolo de Kioto al

**«El Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2008-2012 prevé una reducción anual del 16% respecto a las emisiones entre 2005-2007, y del 20% sobre las de 2005»**

amparo del artículo 9 del mismo, y se ha acordado que la segunda revisión tenga lugar en el año 2008. Ésta deberá basarse en la mejor información disponible, no deberá prejuzgar acciones que pudiera decidir la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo (COP-MOP), y no deberá dar lugar a nuevos compromisos para ninguna parte. Será en diciembre de 2007, durante la COP-MOP 3, cuando se decidirá el ámbito y el contenido de la revisión, de conformidad con las aportaciones de las partes. Esto permitirá comenzar a construir el escenario posterior en 2009, con el fin de que en el año 2012 no se produzcan vacíos en cuanto a la continuidad del esfuerzo sostenido para reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero.

**»» Qué considera positivo en este Protocolo y qué partes del mismo mejoraría?**

El Protocolo de Kioto ha significado un avance fundamental de cara a que los países desarrollados promuevan patrones de crecimiento sostenible en los que las políticas energética e industrial tengan presentes las opciones más adecuadas para la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero; ha permitido hacer visible las necesidades de integrar la adaptación al cambio climático en nuestros patrones de desarrollo, así como favorecer la transferencia de recursos y tecnología a países en desarrollo. Por otro lado, hay que destacar que el Protocolo de Kioto no tiene parangón en el sistema de Naciones Unidas en cuanto al sistema de sanciones que contempla. De este modo, un país que no cumpla con su

objetivo de limitación de emisiones no tendrá acceso a los mecanismos de flexibilidad durante el segundo periodo de compromiso y, además, se le restará una cantidad equivalente al número de toneladas en que se excedió en el primer periodo de compromiso, multiplicada por 1,3, lo que supone, en definitiva, una dificultad adicional de cumplimiento. Es necesario resaltar el hecho positivo de que el Protocolo de Kioto es un acuerdo que nace como resultado de largas y complejas negociaciones en el ámbito internacional y, como tal, refleja el consenso alcanzado entre diferentes países que, frecuentemente, mantienen diferentes puntos de vista en un tema tan complejo como el cambio climático y sus efectos.

**»» España es uno de los países industrializados que más se aleja de los objetivos del Protocolo de Kioto. ¿Qué políticas se piensan implementar para dar un vuelco a esta situación?**

El principal compromiso asumido por España al ratificar el Protocolo de Kioto es el de limitar el crecimiento neto de las emisiones de gases de efecto invernadero de manera tal que, durante el periodo 2008-2012, sus emisiones de los seis gases de efecto invernadero afectados por el Protocolo, medidas en CO<sub>2</sub> equivalente, no superen en un 15% la cifra de emisiones del año 1990. España se ha beneficiado en estos últimos años de un patrón de crecimiento económico y demográfico que no tiene parangón en nuestro entorno, y eso lleva aparejada una tendencia al incremento de nuestras emisiones. Lamentablemente, el desarrollo económico español reciente se ha producido también con un notable incremento de la intensidad energética de nuestro país. Es decir, el crecimiento ha creado importantes bolsas de ineficiencia energética tanto en la actividad productiva como en el consumo privado. Por este motivo, cumplir con los compromisos del Protocolo de Kioto implica que España adopte, como objetivo estratégico, el ahorro y la eficiencia en el consumo de energía.

Es evidente que el cumplimiento de los compromisos asumidos por España con la ratificación del Protocolo de Kioto requiere un esfuerzo muy grande por parte de todos. Esfuerzo que, además, tiene que ser per-

manente en el tiempo y cuyos resultados no serán visibles hasta transcurridos unos años. Pero también es cierto que, aunque España aparece como uno de los países más alejados de cumplir con los compromisos asumidos, sus emisiones per cápita son inferiores a las de otros Estados miembros de la Unión Europea como, por ejemplo, Francia o Alemania.

**»» Qué medidas reflejan con más claridad la voluntad del Gobierno español de aproximarse a las tasas de cumplimiento del Protocolo de Kioto?**

Para alcanzar los compromisos adquiridos, el Gobierno ha aprobado el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2008-2012 que prevé una reducción anual del 16% respecto a la asignación de emisiones del periodo 2005-2007, y del 20% respecto a las emisiones producidas por la industria en 2005. Con ello, se orientan las políticas de contención de emisiones en los sectores industriales y energéticos, se actualizan las medidas aprobadas para la contención de emisiones en los sectores difusos y se recuerda la necesidad de seguir avanzando en estos últimos. El Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2008-2012 propone, pues, limitar al 37% el crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero de nuestro país entre 1990 y 2012. Para ello plantea, en primer lugar, adoptar medidas de mitigación en los sectores no cubiertos o difusos (transporte, residencial y comercial). En segundo lugar, y para cubrir los 22 puntos de diferencia que hay entre el objetivo del 37% y el 15% exi-

**«España se ha beneficiado en estos últimos años de un patrón de crecimiento económico y demográfico que no tiene parangón en nuestro entorno, y eso lleva aparejada una tendencia al incremento de nuestras emisiones»**




---

**«El éxito en la lucha contra el cambio climático en España requiere la implicación activa de todas las comunidades autónomas, mediante la aplicación de políticas de reducción de emisiones de gases»**

---

gido por el Protocolo de Kioto, el PNA propone recurrir a la compra de derechos procedentes de mecanismos de flexibilidad (20%) y asumir una compensación del 2% de las emisiones por actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura («sumideros»), entre los años 2008 y 2012. Pero el Gobierno no sólo quiere abordar los sectores industriales afectados por la normativa sobre comercio de emisiones, sino también los conocidos como sectores *difusos*, que representan el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Para ello, ya ha aprobado diferentes medidas que darán su fruto a medio y largo plazo. Entre ellas podemos mencionar el Plan de Energías Renovables 2005-2012, el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2005-2007 y el Código Técnico de la Edificación. A ello habrá que sumar la actualización del Plan de Acción 2008-2012 y la discusión y aprobación de una estrategia de lucha contra el cambio climático en la que se recojan y maximicen los esfuerzos de

reducción que debemos promover Estado, comunidades autónomas y entidades locales. En definitiva, para alcanzar los objetivos fijados por el Protocolo es necesario incrementar los esfuerzos en materia de eficiencia energética y potenciar el uso de las energías renovables, sin olvidar que el éxito en la lucha contra el cambio climático en España requiere de la implicación activa de todas las comunidades autónomas, mediante la aplicación de políticas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

**» Estados Unidos se niega a ratificar el Protocolo de Kioto y alega que éste haría descender su economía un 35%. Desde luego, ésta no parece la postura más favorable para reducir el cambio climático. ¿Hay alguna posibilidad futura de hacer su cumplimiento obligatorio, incluso para EE UU?**

Cualquier intento de solución unilateral o aislada de un problema de dimensiones globales, como es el cambio climático, está

condenado al fracaso. Resulta imprescindible que, cada vez más, un mayor número de países se sume al esfuerzo colectivo para conseguir una reducción efectiva y sostenida de gases de efecto invernadero en la atmósfera. En este sentido, habría que considerar como buena noticia que Estados Unidos ratificara el Protocolo de Kioto para que, desde ese momento y como parte del mismo, los compromisos de reducción de emisiones que en su día asumió resultaran de obligado cumplimiento. Si nos referimos a posibles perjuicios económicos, a finales de octubre se hizo público el Informe Stern, que ha examinado una amplia gama de datos sobre las repercusiones del cambio climático y sobre sus costes económicos. Considero de especial interés subrayar alguna de las significativas conclusiones que se facilitan en dicho informe. En primer lugar, los beneficios de la adopción de medidas prontas y firmes superarán, con creces, los costes económicos de la pasividad. Y en segundo término, aunque las emisiones han estado y siguen estando impulsadas por el crecimiento económico, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera no solamente es viable sino también compatible con un crecimiento continuado. Es posible reducir las emisiones mediante una mejora de la eficiencia energética, la introducción de cambios en la demanda y la adopción de tecnologías limpias en los sectores de la energía, calefacción y transporte. Todavía estamos a tiempo para evitar las peores consecuencias del cambio climático, si se adoptan ahora firmes medidas. |