



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**La Unión Europea y el cambio climático:  
La iniciación del comercio de derechos de emisiones  
como sistema de gobernanza de múltiples niveles**

Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales

Patrick Hamann

Profesora Guía: Astrid Espaliat Larson

Santiago, Chile

2013



# TABLA DE CONTENIDO

<b>Índice de Tablas</b> .....	<b>vi</b>
<b>Índice de Ilustraciones</b> .....	<b>vi</b>
<b>Índice de Abreviaciones</b> .....	<b>vii</b>
<b>Resumen</b> .....	<b>ix</b>
<b>1 Introducción</b> .....	<b>1</b>
1.1 Descripción general.....	1
1.2 Diseño del estudio.....	3
1.2.1 <i>Normativa internacional</i> .....	3
1.2.2 <i>Instituciones europeas</i> .....	4
1.2.3 <i>Estados miembros de la UE</i> .....	5
1.2.4 <i>Actores no gubernamentales</i> .....	5
1.3 Estructura del trabajo .....	8
<b>2 Marco teórico</b> .....	<b>9</b>
2.1 El concepto de la Gobernanza de Múltiples Niveles .....	9
2.2 Las críticas a la Gobernanza de Múltiples Niveles.....	17
2.2.1 <i>Reformulación de otras teorías</i> .....	18
2.2.2 <i>El intergubernamentalismo liberal</i> .....	20
2.2.3 <i>Ausencia del nivel global</i> .....	23
2.2.4 <i>Relación con temas medioambientales</i> .....	25
2.3 Iniciación del EU ETS y el enfoque de la GMN.....	26

<b>3</b>	<b>Contexto histórico .....</b>	<b>30</b>
3.1	Antecedentes pre-Kyoto .....	30
3.2	Antecedentes post-Kyoto .....	34
<b>4</b>	<b>El rol de la normativa internacional.....</b>	<b>42</b>
4.1	La introducción de la idea.....	43
4.2	El diseño inicial .....	51
4.3	El itinerario .....	53
4.4	Reflexiones finales .....	56
<b>5</b>	<b>El rol de las instituciones de la UE.....</b>	<b>58</b>
5.1	Primeros pasos a nivel europeo .....	59
5.1.1	<i>El cambio de personal.....</i>	<i>59</i>
5.1.2	<i>La posición inicial de los actores no-gubernamentales.....</i>	<i>61</i>
5.1.3	<i>Alineamiento interno de la Comisión .....</i>	<i>64</i>
5.2	El proceso de aprendizaje .....	65
5.2.1	<i>Desarrollo de informes técnicos .....</i>	<i>67</i>
5.2.2	<i>Preparación de actores no-gubernamentales.....</i>	<i>69</i>
5.2.3	<i>Cooperación entre Parlamento Europeo y las ONG .....</i>	<i>70</i>
5.3	El proceso de consultas .....	72
5.3.1	<i>Consultas en el marco del ECCP.....</i>	<i>72</i>
5.3.2	<i>Respuestas al Libro Verde .....</i>	<i>74</i>
5.4	Reflexiones finales .....	79

<b>6</b>	<b>El rol de los Estados miembros</b> .....	<b>80</b>
6.1	De Kyoto al Libro Verde .....	81
6.1.1	<i>Partidarios</i> .....	82
6.1.1.1	<i>El Reino Unido</i> .....	82
6.1.1.2	<i>Otros países</i> .....	87
6.1.2	<i>Estados opositores y neutros</i> .....	88
6.1.2.1	<i>Francia</i> .....	88
6.1.2.2	<i>Alemania</i> .....	90
6.1.2.3	<i>Otros países</i> .....	93
6.1.3	<i>Respuesta colectiva a través del Consejo</i> .....	94
6.2	Reacciones al Libro Verde .....	97
6.3	Reflexiones finales .....	99
<b>7</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>101</b>
	<b>Bibliografía</b> .....	<b>107</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tipos de GMN.....	23
Tabla 2: Reparto de las cargas .....	35
Tabla 3: Posición de los actores no-estatales frente al emergente CDE .....	76
Tabla 4: Posición de los Estados miembros frente al emergente CDE.....	98

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Gráfico 1: Esquema de la GMN europea .....	16
Gráfico 2: Sistemas de GMN .....	25
Gráfico 3: Esquema de niveles de estudio.....	28
Gráfico 4: Adaptación del modelo teórico de la GMN al inicio del CDE europeo.....	105

## ÍNDICE DE ABREVIACIONES

<b>ACBE</b>	Comité Asesor para Negocio y Medioambiente
<b>AGBM</b>	Grupo Ad hoc para el Mandato de Berlin (Ad Hoc Group on the Berlin Mandate)
<b>BDI</b>	Federación Alemana de la Industria (Bundesverband Deutscher Industrie)
<b>BP</b>	British Petroleum
<b>CCAP</b>	Center for Clean Air Policy
<b>CDE</b>	Comercio de derechos de emisión
<b>CEFIC</b>	Consejo Europeo de la Industria Química (Conseil Européen de l'Industrie Chimique)
<b>CEMBUREAU</b>	Asociación Europea de Cemento (The European Cement Association)
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<b>CNE</b>	Climate Action Network Europe
<b>CNUMAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
<b>CoP</b>	Conferencia de las Partes (Conference of the Parties)
<b>DG</b>	Dirección General
<b>ECCP</b>	European Climate Change Programme
<b>EU ETS</b>	Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (European Union Emissions Trading Scheme)
<b>EURELECTRIC</b>	La Unión para la Industria Eléctrica – EURELECTRIC (The Union of the Electricity Industry – EURELECTRIC)

<b>EUROPIA</b>	Asociación Europea de la Industria Petrolera (European Petroleum Industry Association)
<b>FIELD</b>	Foundation for International Law and Development
<b>GEI</b>	Gases de efecto invernadero
<b>GETS</b>	Simulacro del comercio de derechos de emisión y de energía (Greenhouse Gas and Energy Trading Simulations)
<b>GMN</b>	Gobernanza de múltiples niveles
<b>IC</b>	Implementación Conjunta
<b>IL</b>	Intergubernamentalismo liberal
<b>IPCC</b>	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change)
<b>MDL</b>	Mecanismo de Desarrollo Limpio
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development)
<b>UNICE</b>	Confederación de Europa de la Unión de la Industria y de los Empleadores (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), desde 2007 llamado BusinessEurope
<b>WWF</b>	Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wide Fund for Nature)

## RESUMEN

La Unión Europea fue uno de los mayores escépticos frente al comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en las negociaciones del Protocolo de Kyoto en 1997. Sin embargo, cuatro años después, esta situación se revirtió cuando la Comisión de la Unión Europea propuso el primer sistema de este tipo a nivel internacional, el cual está operativo desde el año 2005.

Entonces, ¿Por qué cambio de opinión? ¿Cómo fue posible este cambio? y ¿Qué actores y/o intereses influyeron en la iniciación de la política pública europea? Para dar respuestas a estas interrogantes se analizó el período correspondiente a diciembre 1997, con las negociaciones del Protocolo de Kyoto hasta enero del 2001, cuando se inicia el trabajo del primer borrador de la directiva. Utilizando la perspectiva de gobernanza de múltiples niveles se investigaron tres niveles de análisis: global, europeo y nacional. Los principales hallazgos realizados apuntan a que en el primero destaca la importancia del Protocolo de Kyoto y sus negociaciones subyacentes, en el segundo nivel todo el proceso acontecido en la Comisión Europea desde la idea inicial hasta la publicación de la Directiva, pasando por la publicación del Libro Verde y finalmente, en el tercero se analizaron las visiones de los Estados miembros respecto de la temática, donde resulta relevante destacar que los Estados jugaron un escaso rol en la iniciación de la política. Además, se hace mención de los actores no gubernamentales que por sus características propias pueden influir en todos los niveles mencionados anteriormente, pero cuyo rol indirecto resulta complejo analizar en profundidad.

La utilidad de esta investigación radica en sistematizar el proceso de iniciación de la política sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea analizado desde la perspectiva teórica de la gobernanza de múltiples niveles.

*Palabras claves: Gobernanza de múltiples niveles – Unión Europea - Política Medioambiental - Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea.*

# 1 INTRODUCCIÓN

## 1.1 Descripción general

La Unión Europea (UE) fue uno de los mayores escépticos frente al comercio de derechos de emisión (CDE) de gases de efecto invernadero (GEI) hasta las negociaciones del Protocolo de Kyoto en 1997. Sin embargo, cuatro años después, la Comisión de la Unión Europea propuso el primer sistema de CDE internacional. La Unión Europea reguló este comercio mediante la Directiva sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (EU ETS por sus siglas en inglés, European Union Emission Trading Scheme) la cual finalmente fue adoptada por el Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo en Octubre 2003. El mercado está operativo desde el 1 de enero 2005. Con la creación del EU ETS, la UE no solamente ha aceptado implícitamente la aplicación de mecanismos de mercado como elemento importante en la política medioambiental internacional, sino también se ha transformado de opositor a líder en menos de una década.

El foco de este trabajo se sitúa en el proceso de creación del EU ETS, es decir la descripción y el análisis del proceso de iniciación del sistema, respondiendo a preguntas tales como: ¿Por qué la UE ha cambiado su opinión con respecto a la creación de un mercado de carbono? ¿Cómo ha sido posible este cambio? Y finalmente, ¿quiénes son los actores relevantes que son responsables para este cambio de posición?

Para ello se estudia el período de Diciembre 1997 (las negociaciones del Protocolo de Kyoto) hasta Enero 2001 (cuando se inicia el trabajo del primer borrador de la directiva) desde la perspectiva teórica de la gobernanza de múltiples niveles (GMN). Tal como se explicará de forma más detallada en el siguiente capítulo, el enfoque de la GMN postula que los procesos políticos europeos no son únicamente el resultado de la voluntad de los gobiernos nacionales de los Estados miembros de la UE sino que el resultado de una relación compleja y no necesariamente jerárquica entre actores de diferentes niveles como por ejemplo los órganos de la UE, los gobiernos nacionales y subnacionales y los actores no gubernamentales.

El objetivo general de la presente investigación es describir el proceso que llevó al desarrollo de la Directiva sobre Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea. Esto implica principalmente identificar las instituciones relevantes que explican la iniciación del EU ETS. Los objetivos específicos son los siguientes:

- (I) Describir y analizar el contexto internacional, sobre todo la normativa internacional para el cambio climático que consiste primordialmente en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y de su Protocolo de Kyoto.
- (II) Describir y analizar las funciones y el rol de las principales instituciones de la UE, en particular de la Comisión y del Consejo, pero también del Parlamento Europeo y de los grupos de presión.
- (III) Describir y analizar el rol de los Estados miembros de la UE en el proceso de iniciación del EU ETS.

Hoy en día, el EU ETS es uno de los pilares centrales de la política climática de la UE a nivel comunitario. Sin embargo, la crisis económica europea y el propio diseño del EU ETS han provocado una fuerte caída de los precios para los bonos de carbono durante los últimos años y así el sistema ha perdido gran parte de su relevancia como instrumento para reducir las emisiones de GEI en la actualidad. En este nuevo contexto, la Comisión se encuentra bajo presión de reformar el EU ETS para que vuelva a tener un impacto en el contexto de la política climática europea. La relevancia del presente trabajo y su aporte a la disciplina se basa en sistematizar la información para aumentar el conocimiento sobre la evolución histórica del EU ETS que permite entender los contextos en los cuales las reglas vigentes, que hoy son objeto de fuertes críticas por parte de diferentes actores, se han creado. En este sentido, el análisis del proceso de la iniciación del EU ETS sirve como marco del presente debate. Además, el modelo teórico desarrollado en este trabajo también se puede aplicar a estudios sobre las etapas posteriores del EU ETS como la implementación (2001 - 2005) y el funcionamiento del sistema (2005 – hoy) para así completar el análisis de la evolución del EU ETS abriendo nuevas líneas de investigación.

## **1.2 *Diseño del estudio***

El estudio analítico-descriptivo se basa en la utilización tanto de fuentes primarias como secundarias. En el primer caso, se realizaron entrevistas a actores involucrados y expertos en la temática, así como también la revisión de los tratados existentes y documentos oficiales en la materia. La información recibida a través de estas fuentes fue complementada con la revisión de literatura secundaria.

La estructura de la presente investigación es tripartita orientándose en los tres niveles de análisis, es decir el nivel global que en este contexto está constituido primordialmente por la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto, el nivel europeo integrado por las instituciones europeas y finalmente el nivel nacional donde se encuentran los Estados miembros de la UE.

Se supone inicialmente que cada uno de los niveles de análisis y sus respectivos actores o instituciones han contribuido de forma significativa a la creación del mercado europeo de bonos de carbono.

Si bien se puede esperar que no todos los niveles hayan aportado de la misma manera en el proceso, se podrá finalmente determinar la estructura específica del sistema de gobernanza de múltiples niveles para la iniciación del CDE europeo a través del análisis de las diferentes presunciones. Así, partiendo de la hipótesis general que señala que el cambio de la política de la UE en relación al CDE es el resultado de la interacción de la normativa internacional con actores supranacionales, nacionales y no gubernamentales así como de estos entre sí, se presentan a continuación las respectivas hipótesis específicas subyacentes para cada nivel de análisis.

### **1.2.1 Normativa internacional**

El primer nivel para entender el desarrollo del EU ETS se dirige al contexto internacional más amplio dentro el cual la UE opera. Esta perspectiva deja de lado los factores internos de la UE y se concentra en la influencia de la normativa internacional para el cambio climático, es decir la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto.

Se propone como primera hipótesis específica que la normativa internacional para el cambio climático explica porque la UE adoptó la idea del CDE. Más específicamente, se plantea que las instituciones europeas iniciaron el EU ETS como respuesta a las normas internacionales. De acuerdo a esta propuesta, se sostiene que: (I) el CDE se incluyó en el Protocolo de Kyoto sin que formara parte de la estrategia de negociación de la UE, (II) la normativa internacional facilitó la iniciación del CDE europeo a través de presión, oportunidades y aprendizaje. La presión se puede observar en la medida que el EU ETS se inició explícitamente como instrumento para cumplir con las metas del Protocolo de Kyoto. Las oportunidades económicas están vinculadas a las normas internacionales en la medida que el EU ETS bajara los costos de cumplir con el Protocolo de Kyoto. El aprendizaje ocurre en la medida que la normativa internacional facilitó la promoción activa del CDE por parte de otros participantes dentro del contexto internacional.

### **1.2.2 Instituciones europeas**

El segundo nivel de análisis de por qué la UE desarrolló el CDE después del escepticismo previo se dirige a las instituciones europeas mismas.

Se propone como segunda hipótesis específica que la Comisión ha cambiado su posición en cuanto al CDE e inició el EU ETS de forma independiente (y no como respuesta a la petición de los Estados miembros de la UE). De acuerdo a esta propuesta, se espera que: (I) la Comisión Europea cambió su posición frente al mecanismo y anunció los planes para un EU ETS a los Estados miembros, (II) la Comisión construyó conocimiento interno de forma independiente en cuanto al diseño del CDE, (III) la Comisión promovió activamente la idea del CDE a partes interesadas e intentó ganar el apoyo para el EU ETS.

### **1.2.3 Estados miembros de la UE**

Los Estados miembros de la UE fueron escépticos en cuanto al CDE en el proceso de negociación del Protocolo de Kyoto.<sup>1</sup> Entonces, dentro del tercer nivel de análisis - el nacional - se puede asumir que la iniciación del EU ETS se basa en un cambio de preferencias por parte de los Estados miembros de la UE.

Se propone como tercera hipótesis específica que el cambio de la posición por parte de los Estados miembros de la UE fue el factor clave para el desarrollo del EU ETS. La Comisión actuó por petición de los Estados miembros y anticipó el apoyo general por parte de los Estados al proponer formalmente el EU ETS. De acuerdo a esta propuesta, se espera que: (I) un Estado miembro ocupando la presidencia del Consejo tomó la iniciativa de desarrollar el CDE, (II) el Consejo de Ministros pidió a la Comisión de iniciar el proceso legislativo, y (III) hubo un apoyo amplio y general entre los Estados miembros en cuanto al desarrollo de un CDE lo que motivó a la Comisión de considerar el tema.

### **1.2.4 Actores no gubernamentales**

Los actores no gubernamentales generalmente han desempeñado un papel importante en el desarrollo de políticas medioambientales en la UE, aunque no tienen el poder formal de iniciar o vetar propuestas legislativas.<sup>2</sup> Debido a su rol indirecto en el proceso político es difícil analizar la influencia en la iniciación del CDE en Europa. Por lo tanto, se desarrolla un marco general en cuanto a las estrategias y los recursos de los actores no gubernamentales en vez de desarrollar una propuesta concreta relacionada al desarrollo del EU ETS.

Se asume que el desarrollo de posiciones convergentes y positivas en cuanto al CDE representa una condición necesaria para el rápido progreso del EU ETS. Estas posiciones pueden ser el resultado de por lo menos dos diferentes relaciones entre la

---

<sup>1</sup> Ver GRUBB, M. et al. The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment. London, The Royal Institute of International Affairs and Earthscan, 1999, p. 94.

<sup>2</sup> Ver GRANT, W., Op. cit.

UE y los gobiernos nacionales por un lado y los actores no gubernamentales por otro lado. En primer lugar, las instituciones de la UE y de los gobiernos nacionales pueden afectar las estrategias de actores no estatales al proveer nuevos conocimientos, presión u oportunidades económicas.<sup>3</sup> En segundo lugar, actores no estatales pueden influir la posición de las instituciones de la UE y de los Estados.<sup>4</sup>

El “*lobbying*” se puede considerar como un elemento integral del proceso político a nivel europeo y nacional.<sup>5</sup> Tanto la industria como organizaciones verdes pueden proveer información y experiencia a las instituciones europeas y nacionales y también están involucrados en los procesos de la elaboración de políticas, aunque se tiene que tomar en cuenta que generalmente la voz del sector industrial tiene mayor peso que el de las organizaciones medioambientalistas.<sup>6</sup>

El sector industrial tiene la capacidad de influir tanto directa como indirectamente en el proceso político.<sup>7</sup> La influencia indirecta se relaciona con la dependencia de los legisladores del sector industrial, ya que la industria es en gran medida responsable del crecimiento económico, empleo e innovación tecnológica. Grant et al. lo describen de la siguiente manera:

*“Business can claim that only it can deliver the still widely held goals of economic growth and prosperity which are central to the project of European economic integration.”<sup>8</sup>*

---

<sup>3</sup> SKJAERSETH, J.B. y SKODVIN, T. *Climate Change and the Oil Industry: Common Problem, Varying Strategies*. Manchester, Manchester University Press, 2003.

<sup>4</sup> Ver por ejemplo RISSE-KAPPEN, T. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

<sup>5</sup> ANDERSEN, S.S. y ELIASSEN, K.A. (eds). *Making Policy in Europe*. London, Sage Publications, 2001.

<sup>6</sup> GRANT, W. et al. *Op. cit.*

<sup>7</sup> NEWELL, P.N. *Climate for Change: Non-state Actors and the Global Politics of Greenhouse*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>8</sup> GRANT, W. et al., *Op. cit.*, 51

La influencia directa se basa en un cuerpo administrativo y recursos científicos y financieros que se pueden utilizar para persuadir a los tomadores de decisiones a través de múltiples canales.<sup>9</sup>

Dado que el sector industrial no tiene una organización única a nivel europeo, se deduce automáticamente que diferentes federaciones pueden adoptar distintas estrategias y posiciones en cuanto a una política específica. Además, las federaciones nacionales agrupadas a nivel europeo tampoco tienen que defender una posición conjunta. En consecuencia, la influencia del sector industrial en su totalidad depende de la coherencia de las posiciones de los diferentes actores representándolo.<sup>10</sup>

Las ONG medioambientalistas no pueden competir con las federaciones industriales en cuanto a recursos financieros, representaciones permanentes o contactos informales, pero se toman en serio por otras razones:

*“Environmental groups play on policy-makers’ perceptions that they represent “public interest” or at least that their motives transcend the narrow profit-making goals of their corporate counterparts. It is their perceived legitimacy in this regard, as well as the symbolic potency of their ideas and popularity of their values that encourage policy-makers to take them seriously.”<sup>11</sup>*

Por lo tanto, el apoyo por parte de las ONG medioambientalistas es importante para la UE y gobiernos nacionales, ya que tienen el potencial de legitimar ciertas propuestas legislativas. Además, es poco probable que el Parlamento Europeo, que generalmente se muestra abierto a la influencia del lobby de las ONG medioambientalistas, apoye legislación medioambiental que sea rechazada por las ONG.

---

<sup>9</sup> SKJAERSETH, J.B. International Regimes and Environmental Policy: Crossfire and Coherence. Aldershot, Ashgate, 2004.

<sup>10</sup> SKJAERSETH, J.B. y SKODVIN, T., Op. cit.

<sup>11</sup> GRANT, W. et al., Op. cit.,p. 62.

En resumen, la convergencia entre estrategias industriales representando crecimiento económico y bienestar y el movimiento verde representando el interés público pueden constituir un poder significativo legitimando y facilitando el EU ETS.

### ***1.3 Estructura del trabajo***

A continuación de esta introducción se presenta en el segundo capítulo el marco teórico que sirve como fundamento para el análisis posterior. Se describe el enfoque de la gobernanza de múltiples niveles (GMN) con sus principales propulsores así como también se mencionan las críticas que ha recibido, para luego establecer un concepto teórico adaptado al caso de la iniciación del CDE europeo.

El tercer capítulo contextualiza el presente estudio elaborando un breve marco histórico que permite una mayor comprensión del momento dentro del cual emergió el comercio de derechos de emisión.

Posteriormente, los capítulos del cuatro al seis consisten en la aplicación del marco teórico al caso de estudio, es decir se investigan respectivamente el rol del nivel global, europeo y nacional de acuerdo a las hipótesis específicas presentadas en esta introducción.

Finalmente, en el séptimo capítulo se resumen los principales hallazgos del estudio y se presenta una conclusión adaptando el modelo teórico elaborado en el segundo capítulo de acuerdo a los resultados de la investigación.

## 2 MARCO TEÓRICO

Se usa el concepto teórico de la gobernanza de múltiples niveles (GMN) para cada propuesta del capítulo anterior con el fin de ofrecer respuestas que explican el inicio del sistema comercial en Europa. Primero, se explicará el enfoque mismo tanto como sus premisas. Posteriormente, se discuten las críticas que ha recibido la GMN como las respuestas a esas críticas por parte de sus partidarios. Al final de este capítulo se explicará como se aplicará el concepto al presente estudio de la iniciación del CDE en Europa.

### 2.1 *El concepto de la Gobernanza de Múltiples Niveles*

Marks<sup>12</sup> desarrolla el concepto de la GMN al inicio de la década de los 90. Su teoría se basa en los estudios de integración de la UE y la definición inicial describe la GMN como

*“a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation”.*<sup>13</sup>

Su idea emana de trabajos empíricos sobre la reforma de las políticas estructurales de la UE. Generalizando este caso, propuso que los Estados siguen teniendo un rol clave, pero que son incapaces de controlar completamente el proceso de integración europea que se escapa de su área de control en muchas situaciones. Un factor importante en este concepto es la tendencia de que grupos domésticos dejan de lado al ejecutivo

---

<sup>12</sup> MARKS, G. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. En: CAFRUNY, A. y ROSENTHAL, G. (eds.). The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond. Boulder/Harlow, Lynne Rienner, 1993.

<sup>13</sup> Ibid., p.392.

nacional para establecer relaciones directas con las instituciones europeas.<sup>14</sup> Otro factor clave es que las instituciones de la UE no dependen completamente de los Estados sino que tienen sus propios intereses y son parcialmente autónomos. Marks concluye que la UE demuestra un ejemplo de un sistema político desordenado con procesos de toma de decisiones complejos e incluyendo múltiples niveles por encima y por debajo del Estado.<sup>15</sup>

Marks enfatiza que se puede observar una movilización de actores regionales, nacionales y subnacionales que buscan contacto directo con la UE. Esto se ha realizado a través de diferentes canales, entre otros estableciendo oficinas de representación en Bruselas. Además, vincula este desarrollo con la posibilidad para los diferentes actores de recibir recompensas, por ejemplo fondos de la UE, tener la posibilidad de influir al proceso legislativo europeo/nacional y tener acceso a información.<sup>16</sup>

Marks y Blank argumentan que grupos de interés se movilizarán a nivel europeo cuando creen que las instituciones europeas hayan adquirido un grado de influencia suficiente en el proceso político y en la toma de decisiones.<sup>17</sup> Esta movilización a cambio valoriza la legitimidad de las decisiones de la UE. Una de las consecuencias de esta relación directa entre los grupos de interés y la UE es que gobiernos nacionales podrían estar limitados en cuanto a la determinación de la evolución de tales relaciones.<sup>18</sup>

De acuerdo a Marks el financiamiento de la reforma estructural de la UE produjo una situación fluida y mal definida, la cual los Estados no pudieron controlar debido a diferentes opiniones en cuanto al alcance y al lugar de la toma de decisiones, aunque

---

<sup>14</sup> MARKS, G. Structural Policy in the European Community. En: SBRAGIA, A. (ed.). *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington DC, Brookings, 1992, p. 215.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 221-223.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 214-215.

<sup>17</sup> MARKS, G. y BLANK, K. *European Integration and the State*. EUI Working Paper RSC No. 95/7. Badia Fiesolana, San Domenico, Italia, 1995, p. 19.

<sup>18</sup> MARKS, G., 1992. *Op. cit.*, p. 217.

ellos mismos habían iniciado el proceso.<sup>19</sup> En consecuencia, se puede argumentar que existe un creciente nivel de complejidad en el proceso de toma de decisiones y una creciente falta de predictibilidad sobre qué nivel de gobernanza determinará el proceso en un caso específico.

Un elemento elemental de la GMN es que actores supranacionales pueden tener un rol decisivo y proactivo y no están subordinados a la voluntad de los Estados nacionales. Sin embargo, Marks, Hooghe y Blank - que siguen concentrándose en el estudio de la UE - reconocen que la Comisión de la UE no es un actor completamente independiente o autónomo.<sup>20</sup> Es decir, todavía no está resuelto en qué medida los Estados miembros, la Comisión y otros actores toman la iniciativa en la UE.<sup>21</sup> Una opción es que las instituciones europeas meramente anticipan la voluntad de los Estados miembros.<sup>22</sup> Sin embargo, para Marks, parte del poder que tiene la Comisión se deriva de su capacidad de cultivar y aprovechar los contactos con actores estatales y no estatales, de su capacidad de anticipar demandas de múltiples fuentes, de su capacidad de llevar a cabo negociaciones difíciles y de la eficacia de sus decisiones.<sup>23</sup>

Marks, Hooghe y Blank argumentan que la Comisión está en una posición única para influir en los procesos políticos europeos ya que representa un punto focal para demandas e información.<sup>24</sup> Sin embargo, la Comisión no es la única institución supranacional europea que posee un cierto grado de autonomía. Hooghe y Marks también nombran a la Corte Europea de Justicia que puede desempeñar un papel

---

<sup>19</sup> Ibid., p. 215.

<sup>20</sup> MARKS, G., HOOGHE, L. y BLANK, K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), September 1996, p. 359.

<sup>21</sup> PIERSON, P. The Path of European Integration: A Historical Institutional Analysis. En: SANDHOLTZ, W. y STONESWEET, A. (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 37.

<sup>22</sup> GARRETT, G. International Co-operation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. *International Organisation*, 46, 1992.

<sup>23</sup> MARKS, G., HOOGHE, L. y BLANK, K., Op. cit.

<sup>24</sup> Ibid.

importante debido a que sus decisiones son aceptadas como parte de la estructura legal europea. Además, la Corte crea oportunidades para una gran variedad de actores políticos, sobre todo para la Comisión, los grupos de interés y cortes nacionales.<sup>25</sup>

Por lo tanto, los Estados pueden tener dificultades al controlar el proceso político en la Unión Europea. Entonces, el proceso de la integración europea es

*“(...) part of a new political (dis)order that is multilayered, constitutionally open ended, and programmatically diverse”.*<sup>26</sup>

En consecuencia, ningún Estado puede estar seguro de los resultados de nuevas políticas. Los Estados no pueden saber exactamente que están acordando en el momento de firmar ciertas políticas.<sup>27</sup> Por lo tanto, los Estados comparten y no monopolizan el control sobre muchas actividades que se están desarrollando dentro de sus propios territorios.<sup>28</sup>

En cuanto a la relación entre instituciones y actores (individuales), Marks, Hooghe y Blank enfatizan la importancia de los actores. En vez de asumir una cierta forma de organización, de metas, de intereses y de preferencias de los Estados y otras instituciones, son sus actores los que pueden desempeñar un papel decisivo en cuanto a la determinación de estos factores. Asimismo, reconocen que las instituciones sí influyen en los actores, pero advierten que esta influencia es recíproca:

*“Institutions influence the goals of those who hold positions of power within them, but it is unlikely that political actors will define their own preferences solely in terms of what will benefit their institution.”*<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> HOOGHE, L. y MARKS, G. Contending Models of Governance in the EU. En: CAFRUNY, A. y LANKOWSKI, C. (eds.). Europe's Ambiguous Unity. Boulder, Lynne Rienner, 1996, p. 37

<sup>26</sup> MARKS, G., 1992, Op. cit., p. 221.

<sup>27</sup> MARKS, G., 1993, Op. cit., p. 403.

<sup>28</sup> HOOGHE, L. y MARKS, G., 1996, Op. cit., p. 26.

<sup>29</sup> MARKS, G., HOOGHE, L. y BLANK, K., Op. cit., p. 348

Por lo tanto, la GMN se puede entender como teoría que opta por una posición diferenciada prestando atención tanto a las instituciones como tal, pero también a los actores dentro de las instituciones. Este concepto está reflejado en las razones que según Marks, Hooghe y Blank llevan al traspaso de las tareas políticas al nivel europeo. Identifican dos motivos: (a) la optimización de costos y beneficios al delegar competencias al nivel supranacional y (b) ventajas políticas prácticas a través de la reubicación de decisiones.<sup>30</sup>

- a. Optimización de costos y beneficios: La entrega de competencias a la UE tiene ventajas cuando se trata de encontrar posiciones comunes que difícilmente se pueden lograr a través de negociaciones intergubernamentales. Al proveer informaciones y un marco institucional adecuado, decisiones se pueden tomar de forma más rápida y eficiente a nivel comunitario. La política europea “de una mano” puede servir para facilitar la toma de decisiones y para bajar los costos de transacción. Sin embargo, también puede implicar desventajas para algunos miembros. A pesar de ello, los Estados miembros pueden aceptar tales políticas si el gobierno se espera una ventaja directa:

*“It suffices that government leaders are able to reap a private gain by instituting a Pareto-suboptimal policy (for example agricultural subsidies) as a means, say, to reward powerful constituency”<sup>31</sup>*

La conservación de la soberanía por lo tanto no es la meta más alta de la política estatal, sino que es solamente una entre muchas. Es posible que se sacrifique la soberanía en el proceso de la ponderación de distintas metas:

*“ (...) state sovereignty may be sacrificed for efficient policy provision”<sup>32</sup>*

---

<sup>30</sup> MARKS, G., HOOGHE, L. y BLANK, K., Op. cit., p. 349-350.

<sup>31</sup> Ibid, p. 349.

<sup>32</sup> Ibid.

- b. Ventajas políticas prácticas: En el caso de que el gobierno nacional este bajo presión y que deba asumir la responsabilidad para su política, una estrategia del gobierno nacional puede consistir en delegar la competencia a la UE y así usarla como el responsable de ciertas políticas. Haciendo referencia a las falencias de la UE, el gobierno nacional puede así escaparse de la presión pública. También existe la posibilidad de delegar la competencia para áreas políticas enteras para escapar de la presión de los grupos de interés nacionales. En este caso, las áreas de política se entregan a la UE para evitar la influencia de los grupos de interés nacionales y recuperar su margen de maniobra. Las consecuencias son las mismas: Los gobiernos de los Estados miembros de la UE aceptan la pérdida de soberanía para lograr otras ventajas políticas.<sup>33</sup>

Para investigar los procesos políticos mismos, Marks, Hooghe y Blank proponen la división tradicional entre (a) iniciación, (b) toma de decisiones, (c) implementación y (d) jurisdicción. En todas estas dimensiones del proceso político, la UE ha logrado un nivel de influencia considerable.<sup>34</sup>

En el contexto del presente trabajo, es primordial el interés en la iniciación de políticas: Al inicio de cada decisión política está la definición de un problema que necesita ser regulado. Por lo tanto, quien está en la posición de situar un tema en la agenda política influye de manera significativa en el proceso. En la UE, la Comisión tiene un rol central en este proceso por tener el derecho formal de proponer la legislación. Desde un punto de vista formal, la Comisión es el *agenda-setter* oficial de la UE. Un aspecto interesante en este contexto no es que la Comisión tenga el monopolio para proponer legislación, sino que el hecho de que todos los actores que tengan un interés en una solución europea se tienen que dirigir a la Comisión. Así, no solamente los gobiernos nacionales, sino que también los gobiernos subnacionales, el Parlamento Europeo y los múltiples grupos de interés interactúan constantemente con la Comisión. Por lo

---

<sup>33</sup> Ibid., p. 350

<sup>34</sup> Ibid., p. 356

tanto, la Comisión está bajo presión externa constante por lo cual no puede actuar libremente de acuerdo a sus intereses institucionales. Más bien tiene la responsabilidad de generar iniciativas legislativas adecuadas para no deslegitimarse a si misma:

*“Agenda-setting is therefore increasingly a shared and contested competence, with European institutions competing for control, and interest groups and subnational actors vying to influence the process. This is not much different from the situation in some national polities, particularly those organized federally.”<sup>35</sup>*

En resumen, cabe destacar dos presunciones de la GMN. En primer lugar, las instituciones supranacionales tienen un impacto independiente sobre el proceso político. Por lo tanto, no son únicamente agentes de los gobiernos nacionales.<sup>36</sup> Esto implica que gobiernos nacionales no tienen el control absoluto en la toma de decisiones. El ejemplo más obvio en este contexto es la regla de la mayoría cualificada. Otro es el derecho exclusivo de la Comisión de iniciar el proceso legislativo en la UE. En ambos casos, la base fundamental para la influencia independiente de las instituciones de la UE es que los Estados miembros han transferido parte de su soberanía a la UE, convirtiendo así las instituciones de la UE en instituciones supranacionales.

En segundo lugar, los actores no gubernamentales influyen en el proceso político a través de la formación de intereses a nivel nacional y también a nivel europeo. Entonces, la separación entre la política doméstica e internacional se torna difusa de acuerdo al enfoque de la GMN.<sup>37</sup> Por ejemplo, los sectores industriales tienen un impacto a través de sus grupos de presión nacionales, pero al mismo tiempo las

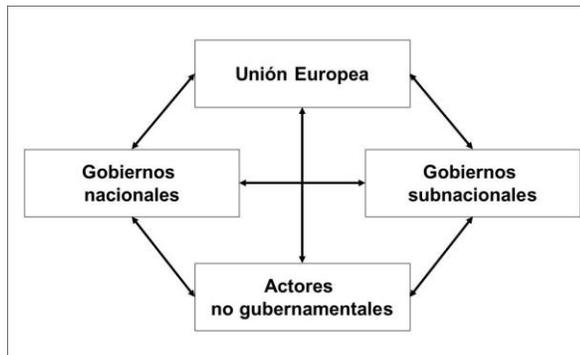
---

<sup>35</sup> Ibid., p. 356.

<sup>36</sup> HOOGHE, L. y MARKS, G., 1996, Op. cit., p. 3.

<sup>37</sup> El enfoque de la GMN se concentró en autoridades locales como actores subnacionales en vez de analizar grupos de presión. Sin embargo, esta última dimensión ha recibido creciente atención a través del tiempo (FAIRBRASS, J. y JORDAN, A., Multi-Level Governance and Environmental Policy. En: BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) Multi-level Governance. Oxford, Oxford University Press, 2004, p.152).

federaciones europeas del mismo sector influyen a nivel europeo. El modelo elaborado por Marks está visualizado en la siguiente ilustración:



**Gráfico 1: Esquema de la GMN europea<sup>38</sup>**

La teorización sobre el concepto de la GMN dio otro paso al inicio del siglo 21. La definición evolucionó a que la GMN implicara la repartición de autoridad hacia arriba, hacia abajo y hacia el lado<sup>39</sup>. Kohler-Koch y Rittberger son más explícitos en señalar que el término “múltiples niveles” significa la interdependencia de actores operando a diferentes niveles territoriales mientras que gobernanza refleja la importancia de formas no jerárquicas de elaborar políticas tal como redes dinámicas que involucran autoridades públicas y actores privados.<sup>40</sup> La GMN, por lo tanto, ya no solamente se refiere a la distribución de autoridad entre gobiernos nacionales y otros entes en diferentes niveles, sino que también a la interdependencia entre ellos.

---

<sup>38</sup> Elaboración propia basada en MARKS, G., HOOGHE, L. y BLANK, K., Op. cit.

<sup>39</sup> HOOGHE, L. y MARKS, G. Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance. Political Science Series 87, Vienna. Institute for Advanced Studies, 2003.

<sup>40</sup> KOHLER-KOCH, B. y RITTBERGER, B. The Governance Turn in EU Studies. En: Journal of Common Market Studies 44 (Annual Review), Oxford, Blackwell Publishing, 2006, p. 34.

De acuerdo a Watson, Bulkeley y Hudson, la GMN tiene tres características principales.<sup>41</sup> En primer lugar, las competencias para la toma de decisiones están compartidas entre actores e instituciones que operan a diferentes niveles. En segundo lugar, las nuevas formas de colaboración se están creando dentro, entre y a través de diferentes niveles de gobernanza. En tercer lugar, la complejidad, que es el resultado de diferentes niveles y actores involucrados en temas de gobernanza, resulta en una división de los diferentes niveles de gobernanza difusa. En cuanto a las dos primeras características, Eckerberg y Joas distinguen entre GMN horizontal y vertical. La GMN vertical enfatiza que el poder político se aleja del gobierno nacional a gobiernos sub- o supranacionales.<sup>42</sup> La GMN horizontal a cambio se manifiesta en un cambio de responsabilidades desde los actores gubernamentales hacia los actores no gubernamentales.<sup>43</sup>

## **2.2 Las críticas a la Gobernanza de Múltiples Niveles**

El concepto de la gobernanza de múltiples niveles ha recibido fuertes críticas. Entre ellas, se criticó que el enfoque sirve como buena pero compleja descripción de los cambios contemporáneos a nivel europeo, pero que falla en identificar las principales causas y mecanismos de la integración europea y de los procesos políticos de la UE.<sup>44</sup> A continuación se presentarán diferentes críticas a la GMN, de las cuales hay que destacar el rol del intergubernamentalismo liberal (IL) cuyos defensores basan su crítica a la GMN en una propia teoría que en gran parte es diametralmente opuesta a la GMN.

---

<sup>41</sup> WATSON, M., BULKELEY, H. y HUDSON, R. Vertical and horizontal integration in the governance of UK municipal waste policy. En: Conferencia IDPH Berlin sobre las dimensiones humanas del cambio medioambiental global "Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration". Freie Universität Berlin, 3.-4. de diciembre 2004.

<sup>42</sup> ECKERBERG, K. y JOAS, M. Multi-level Environmental Governance: a concept under stress? Local Environment 9(5), 2004, p. 407.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> FAIRBRASS, J. y JORDAN, A., Multi-Level Governance and Environmental Policy. En: BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) Multi-level Governance. Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 152.

### 2.2.1 Reformulación de otras teorías

Una de las críticas más comunes al concepto de la GMN es que no se trata de una nueva teoría, sino que de una mezcla de enfoques existentes.<sup>45</sup> Tradicionalmente, el estudio de la integración europea ha sido dividido entre estudios intergubernamentalistas por un lado y supranacionalistas por otro lado. El concepto del intergubernamentalismo ha sido desarrollado principalmente por Hoffmann<sup>46</sup> y adaptado por Moravcsik<sup>47</sup> posteriormente, quién denominó su concepto Intergubernamentalismo liberal. El neofuncionalismo<sup>48</sup> representó el enfoque supranacional y algunas de sus posiciones fueron rescatadas por Sandholtz posteriormente.<sup>49</sup> En cuanto a esa dicotomía, Grewal concluye:

*“Multi-level governance has become to be regarded as one of the more fruitful of the approaches to move beyond the moribund intergovernmental/supranational dichotomy”.*<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> JORDAN, A., The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance ... or Government? Policy and Politics, 29(2), 2001, p. 201.

<sup>46</sup> HOFFMANN, S. The European Process at Atlantic Cross purposes. Journal of Common Market Studies, 3:85-101, 1964 y HOFFMANN, S. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. Daedalus, 95(3):862-915, 1966.

<sup>47</sup> MORAVCSIK, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. Journal of Common Market Studies, 31: 473-524, 1993 y MORAVCSIK, A. The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht. London, Routledge, 1998.

<sup>48</sup> HAAS, E.B. The Uniting of Europe: Political, Societal and Economic Forces 1950-1957. London, Library of World Affairs, 1958; HAAS, E.B. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. International Organization, 24:607-647, 1970; LINDBERG, L. The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford, Stanford University Press, 1963; SCHMITTER, P. A Revised Theory of Regional Integration. International Organization, 24:836-868, 1970.

<sup>49</sup> SANDHOLTZ, W. y ZYSMAN, J. 1992:Recasting the European Bargain. World Politics, 42:95-128, 1989 y SANDHOLTZ, W. y STONESWEET, A. European Integration and Supranational Governance. Oxford, Oxford University Press, 1998.

<sup>50</sup> GREWAL, S.S. Book Review of Hoogh and Marks, Political Studies, 50:413, 2001.

Sin embargo, George argumenta que el concepto del GMN no es nuevo, sino que es el sucesor de la tradición neofuncional.<sup>51</sup> El neofuncionalismo como teoría de la integración europea contiene una serie de presunciones. El elemento central es el *spill-over* funcional que también le dio el nombre a la teoría. Los neofuncionalistas usaron el concepto del *spill-over* funcional para explicar como el proceso de integración ganó velocidad una vez iniciado por los gobiernos nacionales y finalmente llevó a una integración más abarcadora de lo que los gobiernos habían proyectado de antemano.<sup>52</sup> Este argumento se basaba en la percepción de que economías industriales modernas están compuestas por partes interconectadas, por lo cual resulta imposible separar un sector del otro. En consecuencia, cuando los Estados avanzan en el proceso de integración en un sector, el *spill-over* a otros sectores es el resultado necesario para que funcione el proceso de integración.<sup>53</sup>

Sin embargo, el *spill-over* funcional no es el único aspecto del neofuncionalismo, ya que también elabora una teoría sobre las políticas de la integración (europea) misma. En este marco, se le otorga un rol fundamental a las instituciones supranacionales, sobre todo a la Comisión Europea. Esta última está considerada como institución autónoma de los gobiernos nacionales capaz de presionar a los gobiernos nacionales para así avanzar en el proceso de integración. Esta presión incluye la del *spill-over* funcional, pero también un proceso político pluralista al cual la Comisión puede recurrir.<sup>54</sup>

En este análisis pluralista, los grupos de presión tienen un papel importante en el proceso de integración. Los neofuncionalistas asumen que los grupos de interés en los sectores integrados se ven beneficiados por la integración y por lo tanto sirven como

---

<sup>51</sup> GEORGE, S. Multi-level Governance and the European Union. En: BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) Multi-level Governance. Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 111

<sup>52</sup> LINDBERG, L. Op. cit., p. 10.

<sup>53</sup> GEORGE, S. y BACHE, I. Politics in the European Union. Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 9-12.

<sup>54</sup> GRIMMEL, A. y JAKOBEIT, C. Politische Theorien der Europäischen Integration. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, pp. 99-103.

barrera contra gobiernos que intentan de retroceder en el proceso de integración y de renacionalizar los procesos políticos. También se espera que la Comisión involucre a los grupos de interés en el proceso político para ganar aliados en cualquier confrontación con los gobiernos nacionales. Al mismo tiempo, los grupos de interés en otros sectores económicos ven los beneficios que acumulan los grupos de interés en los sectores ya integrados y así presionan por la integración de su propio sector.<sup>55</sup>

Otro factor de presión importante emana de los diferentes departamentos funcionales de los Estados, que pueden formar alianzas con la Comisión o con sus contrapartes de otros Estados. En consecuencia, el gobierno central del respectivo Estado puede encontrarse en una situación donde algunos actores internos del Estado mismo pueden favorecer soluciones políticas a nivel europeo.<sup>56</sup>

Así, siguiendo la línea de pensamiento de George<sup>57</sup>, la GMN se puede entender como una reformulación del neofuncionalismo. Debido a su omisión del aspecto central del neofuncionalismo, es decir el *spill-over* funcional, se puede considerar como nueva teoría basada en las ideas pluralistas del neofuncionalismo y así enriqueciendo el debate entre teorías intergubernamentalistas y supranacionalistas. La tradición pluralista del neofuncionalismo está rescatada en el enfoque de la GMN a través de su énfasis en diferentes tipos de actores sub- y supranacionales.

### **2.2.2 El intergubernamentalismo liberal**

El desarrollo del enfoque de la GMN se tiene que analizar en el contexto de su posición como contrapeso al intergubernamentalismo liberal (IL). Contrario al GMN, las teorías centradas en los Estados como el IL, siguen enfatizando que el Estado todavía es el actor principal de la política de la UE. La descripción detallada de la teoría del IL no forma parte del presente trabajo, sin embargo es necesario destacar sus principales características para contextualizar el origen del GMN como respuesta al IL.

---

<sup>55</sup> GEORGE, S., Op. cit., p. 109.

<sup>56</sup> LINDBERG, L., Op. cit., pp. 286-287

<sup>57</sup> GEORGE, S., Op. cit.

A diferencia de la GMN, las teorías centradas en el Estado como el IL argumentan que el Estado nación es la fuente más importante de las políticas europeas y funciona como barrera en todas las etapas del ciclo político. Cinco de sus presunciones son de importancia fundamental.

- En primer lugar, los Estados dirigen el proceso de integración: las negociaciones entre ellos determinan el curso de la integración. Los resultados políticos reflejan el poder relativo de los Estados más poderosos.<sup>58</sup> Las instituciones supranacionales, en primer lugar, son agentes de los gobiernos nacionales y sirven sus intereses. La soberanía nacional no está transferida a las instituciones europeas sino que es delegada.<sup>59</sup>
- En segundo lugar, Estados son actores racionales y principalmente interesados en si mismo. Factores internos determinan las preferencias de cada Estado, sin embargo el sistema político doméstico enfrenta intereses internos difusos. Por lo tanto, la principal tarea del Estado en este modelo es la agregación de las preferencias de la sociedad a nivel interno para luego llevarlas al nivel internacional donde las políticas necesarias se están elaborando a través de negociaciones interestatales. El primer paso refleja el aspecto liberal del IL mientras que el segundo paso enfatiza el aspecto intergubernamental de la teoría.<sup>60</sup>
- En tercer lugar, los Estados funcionan como barreras entre la política nacional e internacional. A pesar de las organizaciones lobbyistas a nivel europeo, los canales nacionales de influencia siguen siendo los principales.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> MORAVCSIK, A. *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht.* London, Routledge, 1998.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 67

<sup>60</sup> MORAVCSIK, A. *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach.* *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, p. 481.

<sup>61</sup> MORAVCSIK, A. 1998, *Op. cit.*

- En cuarto lugar, Estados son poco flexibles en dar concesiones más allá de sus propias preferencias domésticas. Por lo tanto, los acuerdos a nivel europeo representan el mínimo común denominador de las respectivas perspectivas nacionales.<sup>62</sup>
- En quinto lugar, la integración fortalece a los Estados ya que usan la UE como parte de un juego de dos niveles al sobreponerse a la oposición doméstica y establecer políticas no populares pero necesarias a nivel europeo que podrían haber sido rechazadas a nivel nacional.<sup>63</sup>

Los contrastes entre la GMN y esta teoría del intergubernamentalismo liberal, primordialmente elaborada y defendida por Moravcsik, son obvias por lo cual el mismo autor y sus aliados son los críticos más fuertes de la GMN. A pesar de las críticas recíprocas que hacen los defensores de las respectivas teorías, parece emerger un acuerdo sobre el hecho de que el IL tiene su fortaleza en el ámbito de la investigación de los “grandes tratados” de la UE, mientras que la GMN concentra sus esfuerzos en los procesos de la política de día a día. Así, Moravcsik que se niega a aplicar su teoría del IL a la rutina política diaria, admite que

*“it remains an open question to what extent the pattern of national preferences (...) remains a, perhaps the, decisive factor in daily decision making”.*<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> MORAVCSIK, A. Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. International Organization, 45(1), 1991, p. 42

<sup>63</sup> MORAVCSIK, A. Why the EC strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Center for European Studies Working Paper 52. Cambridge, Department of Government, University of Harvard, 1994, p. 5.

<sup>64</sup> MORAVCSIK, A. The Choice for Europe: Current Commentary and Future Research: A Response to James Caporaso, Fritz Scharpf and Helen Wallace. Journal of European Public Policy, 6(1), Marzo 1999, p. 179.

### 2.2.3 Ausencia del nivel global

El concepto de la GMN en su versión inicial formulada por Marks enfatizó factores intraeuropeos para explicar los procesos políticos de la UE. Es evidente entonces la crítica de Jordan que al concepto le falta el nivel internacional, es decir la influencia de actores globales extraeuropeos.<sup>65</sup>

Sin embargo, Marks y Hooghe implícitamente han dejado abierto su concepto a todo tipo de actores internacionales al añadir una categorización de dos formas diferentes de GMN.<sup>66</sup> Partiendo de la constatación de que existe la gobernanza a través de múltiples jurisdicciones, distinguen entre dos tipos de GMN. El “Tipo I” se parece a acuerdos federales tradicionales y se caracteriza por una jurisdicción de objetivos generales, membresías que no intersectan, un número limitado de jurisdicciones y una arquitectura definida del sistema. La GMN de Tipo II a cambio se caracteriza por jurisdicciones específicas para diferentes casos, membresías que intersectan, un número no definido de niveles jurisdiccionales y un diseño flexible.

Tipo I de GMN	Tipo II de GMN
<ul style="list-style-type: none"><li>• jurisdicción de objetivos generales</li><li>• membresías que no intersectan</li><li>• número limitado de jurisdicciones</li><li>• arquitectura definida del sistema</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• jurisdicciones específicas para diferentes casos</li><li>• membresías que intersectan</li><li>• número no definido de niveles jurisdiccionales</li><li>• diseño flexible</li></ul>

**Tabla 1: Tipos de GMN<sup>67</sup>**

---

<sup>65</sup> JORDAN, A., *The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance ... or Government? Policy and Politics*, 29(2), 2001, p. 201.

<sup>66</sup> MARKS, G. y HOOGHE, L. *Contrasting Visions of Multi-level Governance*. En: BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) *Multi-level Governance*. Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 15-30.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 17.

En el contexto internacional, Marks y Hooghe clasifican únicamente a la UE como GMN que en muchos aspectos se acerca al tipo I. Sin embargo, la gran mayoría de los regímenes internacionales son sistemas de GMN tipo II.<sup>68</sup> Por lo tanto, sin elaborar en detalle las características de la GMN a nivel global, los autores aceptan la aplicación de su concepto a formas de gobernanza internacional fuera del ámbito de la UE.

Zürn es más explícito cuando describe su concepto de la *global multi-level governance*.<sup>69</sup> La gobernanza global o regional según Zürn está definida de la siguiente manera:

*“the sum of all institutional arrangements – be they international, transgovernmental or transnational – beyond the nation state is usually considered to constitute regional or global governance systems.”*

Sin embargo, para que un sistema de gobernanza global pueda tener las características del modelo de la GMN, tiene que cumplir con dos requisitos:

- el nivel global tiene que ser autónomo, es decir tiene que haber más que solamente la coordinación intergubernamental sin delegación de poderes a esferas fuera del alcance de los gobiernos nacionales
- el nivel global tiene que formar parte de un sistema caracterizado por la interacción entre los diferentes niveles de gobernanza y no funcionar independientemente de otros niveles de gobernanza.<sup>70</sup>

Zürn elabora una clasificación de GMN que se basa en un mínimo de tres niveles de autoridad (central, unidad de miembro, individual). Distingue por un lado entre sistemas federales unitarios y dualistas que uno puede encontrar a nivel nacional y entre sistemas de gobernanza supranacional por el otro lado, donde distingue entre GMN

---

<sup>68</sup> Ibid., p. 22-24.

<sup>69</sup> ZÜRN, M. Global Governance as multi-level governance. En: ENDERLEIN, H., WÄLTI, S. y ZÜRN, M. (eds.) Handbook on Multi-level Governance. Cheltenham, Edward Elgar, 2010, pp. 80-99.

<sup>70</sup> Ibid., p. 81.

tipo I y II tal como ha sido establecido por Marks y Hooghe. La característica principal de la GMN a nivel global (GMN de tipo II) es la ausencia de una instancia coordinadora.<sup>71</sup> Así, se puede diferenciar entre los diferentes sistemas de GMN:

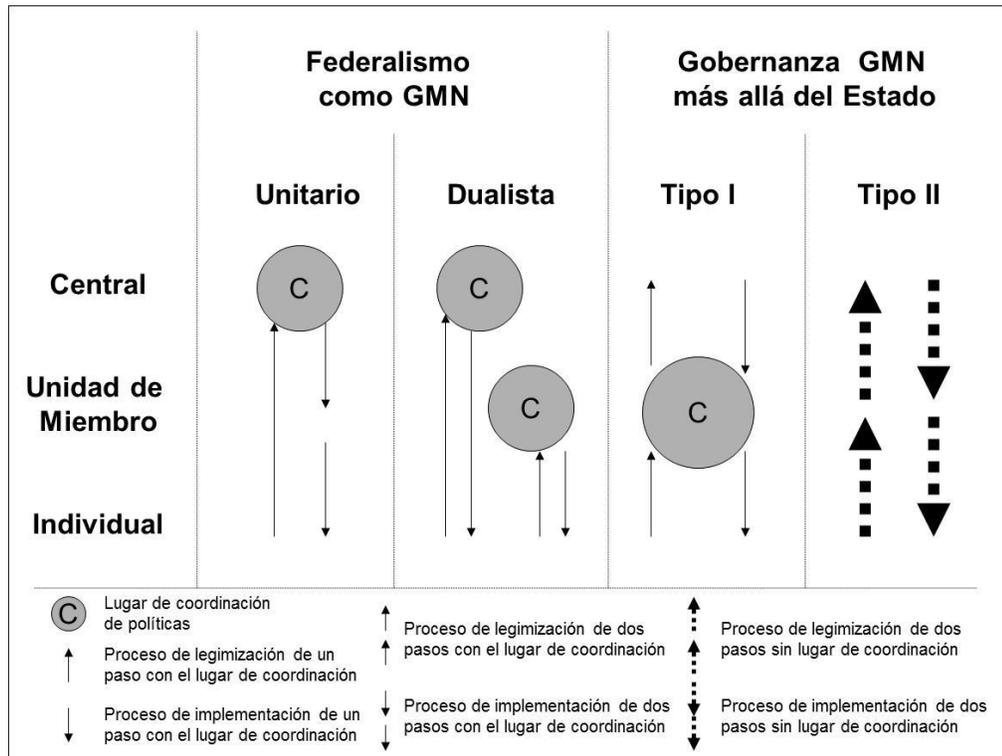


Gráfico 2: Sistemas de GMN<sup>72</sup>

## 2.2.4 Relación con temas medioambientales

Una de las mayores críticas por parte de los intergubernamentalistas es que el concepto de la GMN sirve primordialmente para la aplicación a temas de “baja política” mientras que el intergubernamentalismo refleja mejor las realidades para la “alta política”.<sup>73</sup> Sin embargo, al estudiar un tema medioambiental, este argumento

<sup>71</sup> Ibid., p. 90.

<sup>72</sup> Ibid., p. 90. Traducción propia.

<sup>73</sup> BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) Multi-level Governance. Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 199.

intergubernamentalista se convierte en un argumento a favor de la aplicación del enfoque del GMN para el presente trabajo. Así, Fairbrass y Jordan (2004:148) identifican a la política medioambiental de la UE como caso *par excellence* de la dispersión de la toma de decisiones a través de múltiples niveles territoriales.<sup>74</sup>

La Comisión, el Parlamento y la Corte tienen una influencia considerable en el proceso de las políticas medioambientales, sin embargo tienen que compartir sus competencias para la toma de decisiones y la implementación con un amplio rango de actores.<sup>75</sup> Así, la Comisión inicia las nuevas políticas y vigila la implementación de políticas comunitarias, pero frecuentemente está involucrada en disputas sobre aspectos regulatorios con Estados Miembros y sus respectivos gobiernos, las cuales se resuelven frecuentemente en la Corte Europea de Justicia.<sup>76</sup> Además, en muchos casos la Comisión basa su acción en sus aliados dentro del grupo de actores no gubernamentales.<sup>77</sup> En resumidas cuentas, la política medioambiental europea es típicamente el producto de la competencia y la colaboración entre actores estatales y no estatales. Esta distribución complicada y contestada de autoridad y competencia es una de las características de la gobernanza europea de las políticas medioambientales.

### **2.3 Iniciación del EU ETS y el enfoque de la GMN**

La aplicación del enfoque de la GMN y más generalmente de las teorías de integración en el presente trabajo se justifica porque la elaboración de una política comunitaria como lo representa el mecanismo del CDE se entiende como elemento de integración. Entendiendo la integración como un proceso político que incluye la agregación de nuevos campos políticos al área de cooperación<sup>78</sup>, se puede argumentar que la

---

<sup>74</sup> FAIRBRASS, J. y JORDAN, A., Multi-Level Governance and Environmental Policy. En: BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) Multi-level Governance. Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 148.

<sup>75</sup> JORDAN, A. Environmental Policy in the European Union. London, Earthscan, 2002.

<sup>76</sup> WEALE, A. Environmental Governance in Europe. Oxford, Oxford University Press, 2000.

<sup>77</sup> FAIRBRASS, J. y JORDAN, A., 2004, Op. cit.

<sup>78</sup> WIENER, A. y DIEZ, T. (eds.) European Integration Theory, 2ª edición, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp.2-3.

elaboración del CDE en Europa forma parte del proceso de integración de la UE y por lo tanto la aplicación de teorías de integración – de las cuales una es la GMN - es justificada.

Si bien el enfoque de Marks, Hooghe y Blank es sin lugar a duda el fundamento de la GMN<sup>79</sup>, aquí el clásico enfoque en los niveles subnacionales, nacionales y europeos es superado. Por lo tanto, los niveles de análisis del presente trabajo son el nivel nacional de los Estados miembros de la UE, el nivel europeo y el nivel global en apego al enfoque de la *global multi-level governance* elaborado por Zürn.<sup>80</sup>

De acuerdo a Zürn, el nivel global tiene que ser autónomo y formar parte de un sistema caracterizado por la interacción entre diferentes niveles de gobernanza. Estas premisas están dadas en el caso de este trabajo debido al hecho de que la normativa internacional se basa en negociaciones en las cuales potencias no europeas como los Estados Unidos han tenido un fuerte impacto. Por lo tanto es razonable suponer que la posición originaria de la UE y de los Estados miembros de la UE no definen completamente el contenido de los tratados internacionales. El hecho de que las normas emergentes a nivel global tengan que ser implementadas a nivel regional, nacional o subnacional garantiza la interacción entre diferentes niveles de gobernanza por lo cual la inclusión del nivel global para el análisis de la gobernanza de la iniciación del CDE de acuerdo a Zürn es posible.

El análisis del nivel europeo, y dentro de ese primordialmente el análisis del rol de la Comisión Europea, forma evidentemente parte del presente trabajo debido a la capacidad formal exclusiva de la Comisión de proponer legislación en la UE. Si bien esa capacidad formal no tiene que coincidir con el hecho de que la legislación europea sea resultado directo de la voluntad de la Comisión (sino que también puede ser el resultado de la presión a la cual la Comisión estaba expuesta por otros actores), no es posible descartar esa opción por lo cual el análisis del nivel europeo es parte sustancial de esta investigación.

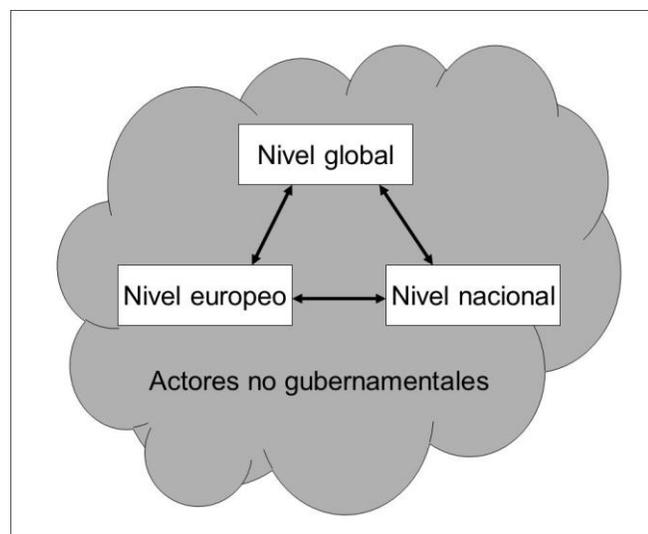
---

<sup>79</sup> MARKS, G., HOOGHE, L. y BLANK, K., Op. cit.

<sup>80</sup> ZÜRN, M., Op. cit.

Por la misma razón, también se incluye un análisis de los gobiernos nacionales, es decir por su capacidad de influir las propuestas legislativas de la Comisión. Además, los Estados también son actores en las negociaciones globales, lo que a cambio les obliga a posicionarse en cuanto a temas relacionados al cambio climático. Por lo tanto se puede suponer que existían intereses nacionales en cuanto al desarrollo del CDE europeo.

Finalmente, si bien los actores no gubernamentales desempeñan un papel importante en el enfoque de la GMN, no forman parte de las hipótesis del presente trabajo por su falta de influencia directa en el proceso legislativo. A pesar de ello, indirectamente tienen la posibilidad de influir en cada uno de los niveles mencionados anteriormente, es decir en el nacional, europeo y global.



**Gráfico 3: Esquema de niveles de estudio<sup>81</sup>**

El gráfico visualiza el esquema de niveles de estudio para la presente investigación: mientras que se supone que los diferentes niveles de investigación forman un sistema de gobernanza de múltiples niveles de iniciación del CDE, los actores no gubernamentales actúan dentro de una “nube” difusa con la opción de influir indirectamente en cada uno de los niveles y así también forman parte de la gobernanza

---

<sup>81</sup> Elaboración propia.

de múltiples niveles. Este enfoque está reflejado en el presente trabajo donde el nivel global, el nivel europeo y el nivel nacional se investigan de forma separada de acuerdo a las hipótesis establecidas en el capítulo 1 mientras que los actores no gubernamentales se analizan como factor indirecto en la medida en la cual influyen en el proceso.

## 3 CONTEXTO HISTÓRICO

### 3.1 Antecedentes pre-Kyoto

Las primeras referencias a una política de cambio climático de la UE se encuentran en los documentos oficiales desde la mitad de la década de los 80. El Parlamento Europeo adoptó el primer documento sobre el tema en forma de una Resolución en 1986<sup>82</sup>. En 1988, la Comisión publicó un comunicado sobre el efecto invernadero y la comunidad, recomendando investigaciones científicas y una evaluación de los diferentes instrumentos políticos.<sup>83</sup> Sin embargo, el Cuarto Programa de Acción Medioambiental (1987-1992) no reconoció el cambio climático como tema de primera importancia.

En 1998, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) establecieron el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change), y las discusiones políticas se intensificaron. En 1990, la Comisión discutió el uso de los instrumentos económicos y fiscales para su política medioambiental, incluyendo un impuesto específico a la energía y a emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En Junio del mismo año, el Consejo Europeo llamó a tomar medidas y desarrollar estrategias para limitar las emisiones de GEI. En una reunión conjunta del Consejo de Energía y de Medio Ambiente en octubre 1990, se logró un acuerdo político de mantener las emisiones de GEI del año 2000 a niveles de 1990 bajo la condición de que otros países desarrollados iban a adoptar medidas comparables.<sup>84</sup> Este acuerdo fue pensado para manifestar el liderazgo europeo en

---

<sup>82</sup> OFFICIAL JOURNAL 'Resolution on Measures to Counteract the Rising Concentration of Carbon Dioxide in the Atmosphere (The "Greenhouse" Effect)', Official Journal C 255, 0272, 13 de Octubre 1986.

<sup>83</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(88)656, Communication to the Council: 'The Greenhouse Effect and the Community'. Bruselas, 16 de Noviembre 1988.

<sup>84</sup> SKJAERSETH, J.B. The Climate Policy of the EC: Too hot to handle?. Journal of Common Market Studies 32(1):25-45, 1994.

cuanto al tema del cambio climático, sobre todo frente a los Estados Unidos teniendo en mente las negociaciones sobre la CMNUCC.

La Comisión continuó especificando su posición política sobre el cambio climático basándose en los siguientes elementos:

- Medidas fiscales, especialmente un impuesto a la energía y a las emisiones de GEI
- Medidas en el sector de transporte, incluyendo el límite de velocidad para automóviles privados
- Medidas para aumentar la eficiencia energética y el uso de energía renovable, incluyendo la revitalización del existente programa de eficiencia SAVE y agregando el nuevo programa ALTENER para la energía renovable.

Tomando en cuenta los futuros pasos, también resulta interesante destacar que, ya en 1991, se incluyó un acuerdo sobre el reparto de las cargas, dándoles a los países menos desarrollados dentro de la Comunidad Europea – en la práctica España, Portugal, Irlanda y Grecia – un mayor grado de flexibilidad que a los demás miembros.<sup>85</sup>

Un comunicado de la Comisión del Octubre 1991 expresó claramente la ambición de actuar como líder en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en Junio 1992 en Río de Janeiro.<sup>86</sup> Justo antes de que empezara la conferencia, otro comunicado de la Comisión describió cuatro medidas principales que el Consejo debía adoptar: (a) una directiva marco para la eficiencia energética (dentro del programa SAVE ya existente); (b) una decisión en cuanto a la promoción de la energía renovable (el programa ALTENER); (c) una directiva sobre un

---

<sup>85</sup> RINGIUS, L. Differentiation, Leaders, and Fairness: Negotiating Climate Commitments in the European Community. *International Negotiations* 4:139, 1999.

<sup>86</sup> COMISIÓN EUROPEA. SEC(91)1744 final, Communication from the Commission to the Council: A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide Emissions and to Improve Energy Efficiency. Bruselas, 14 de Octubre 1991.

impuesto combinado de energía y emisiones de GEI bajo la condición que otros países de la OCDE también adoptaran medidas equivalentes; y (d) una decisión sobre un mecanismo de monitoreo de emisiones de GEI.<sup>87</sup> Sin embargo, ninguna de las medidas fue adoptada por el Consejo antes de la CNUMAD por lo cual el Comisario para el Medio Ambiente renunció en protesta.

La propuesta de establecer un impuesto resultó en una lucha feroz por parte de grupos de presión opuestos a la idea. La industria de los hidrocarburos logró ablandar la propuesta de la Comisión de tal manera que contribuyó a erosionar el consenso entre los Estados miembros.<sup>88</sup>

La CMNUCC se creó en el marco de la CNUMAD, teniendo como elemento principal un objetivo impreciso de que los países industrializados debían volver a niveles anteriores de emisiones antropogénicas de CO<sub>2</sub> y otros GEI hasta el año 2000.

Después de la CNUMAD la Comisión dio prioridad a la adopción de las medidas mencionadas más arriba. No es sorprendente que el acuerdo sobre los mecanismos del monitoreo fue el menos problemático gracias a su índole técnico. Fue adoptado en Junio 1993. Además, se bajaron considerablemente los presupuestos para los programas SAVE y ALTENER y también se redujo el grado de ambición. Finalmente estos programas modificados se adoptaron en Septiembre 1993. Sin embargo, el tema del impuesto a la energía y a las emisiones de GEI fue más complicado. Debido al hecho de que se requería unanimidad entre los países miembros de la UE para medidas fiscales medioambientales, esta disposición fue la más controvertida de todas las propuestas de la Comisión. Grecia, Irlanda, España y Portugal sólo querían aceptar el impuesto si a cambio recibieran fondos estructurales adicionales. Francia argumentó a favor de un impuesto únicamente a las emisiones de GEI para proteger a su industria nuclear. El Reino Unido estaba en contra de cualquier impuesto a nivel europeo.

---

<sup>87</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(92)246, Communication from the Commission: A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide Emissions and to Improve Energy Efficiency. Bruselas, 1 de Junio 1992.

<sup>88</sup> SKJAERSETH, J.B. 1994, Op. cit.; NEWELL, P. y PATERSON, M. A Climate for Business: Global Warming, the State and Capital. *Review of International Political Economy*, 5(4):679-703, 1998.

Además, otros países de la OCDE no mostraron interés en la implementación de un impuesto parecido. Por lo tanto, la idea del impuesto fue sepultada a fines de 1994.<sup>89</sup> Esto – en conjunto con los presupuestos reducidos para los programas SAVE y ALTENER – se puede entender como una tendencia general en estos años hacia la subsidiaridad y la limitación de los poderes de la UE.<sup>90</sup>

En el proceso preparatorio para la primera Conferencia de las Partes (CoP por sus siglas en inglés, Conference of the Parties) de la CMNUCC realizada en Berlín el año 1995, la UE acordó iniciar las negociaciones sobre un nuevo Protocolo con obligaciones más concretas que se debía concluir en la tercera CoP en 1997. La UE logró su meta en la conferencia de Berlín y se estableció el Grupo Ad Hoc para el Mandato de Berlín (AGBM, Ad Hoc Group on the Berlin Mandate) como foro de negociación y discusión para el nuevo protocolo.

Ya a fines de 1995, la posición de la UE fue combinar una meta a nivel internacional para la Unión en conjunto con un acuerdo comunitario en cuanto al reparto de las cargas entre los Estados miembros. Sin embargo, lograr tal acuerdo sobre ambos aspectos resultó difícil y varios países de la UE, entre ellos Alemania, entregaron sus propias propuestas al AGBM. Para no sobrepasar la fecha límite, marzo 1997, de entrega de propuestas para el Protocolo, la UE logró un compromiso interno sobre una reducción de GEI de la UE en su conjunto de 15 por ciento y un acuerdo en cuanto al reparto de las cargas entre los países miembros a principios de marzo.<sup>91</sup> Así, la UE se pudo presentar como el actor más ambicioso entre las potencias industriales en las negociaciones internacionales.

En Kyoto en diciembre 1997, la UE invirtió mucho tiempo en la coordinación interna para enfrentar la demanda estadounidense de incluir mecanismos flexibles al

---

<sup>89</sup> WETTESTAD, J. The Complicated Development of EU Climate Policy. En: GRUBB, M. y GUPTA, J. (eds.) Climate Change and European Leadership. Dordrecht, Kluwer Academic Publisher, 2000.

<sup>90</sup> COLLIER, U. Windfall Emission Reductions in the UK. En: COLLIER, U. y Lofstedt, R. (eds). Cases in Climate Change Policy. Political Reality in the European Union. London, Earthscan, 1997.

<sup>91</sup> RINGIUS, L., Op. cit.

protocolo, siendo el comercio de derechos de emisión uno de estos elementos flexibles. Finalmente, la UE logró concretizar las metas de la CMNUCC en el Protocolo de Kyoto, a pesar de que el diseño específico tuvo claramente el sello estadounidense. Tres elementos flexibles representaron la influencia de los Estados Unidos: el Comercio de Derechos de Emisión (CDE) entre los países industrializados, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y la Implementación Conjunta (IC). La meta final de reducción de GEI para la UE quedó en un 8 por ciento. Además, se indicó que “cada una de las Partes incluidas en el anexo I deberá poder demostrar para el año 2005 un avance concreto en el cumplimiento de sus compromisos contraídos.”<sup>92</sup> Al mismo tiempo, el período para lograr los objetivos de reducción fue ampliado desde 2008 hasta 2012 en vez de un solo año (2010) como lo propuso la UE inicialmente.

### **3.2 Antecedentes post-Kyoto**

Después de Kyoto, tanto la UE como sus países miembros tuvieron metas cuantitativas. Sin embargo, los resultados de Kyoto no correspondieron a las expectativas previas de la UE. Por lo tanto, el acuerdo sobre el reparto de las cargas logrado en marzo 1997 se tenía que adaptar de acuerdo a las circunstancias internacionales. Aparte de la reducción cualitativa para la UE que bajó de 15 a 8 por ciento, se modificó el período de compromiso y también se incluyeron seis GEI en vez de los 3 propuestos por la UE. La revisión del acuerdo sobre el reparto de las cargas se concluyó en Junio 1998, con la reducción de 8 por ciento dividido entre los países miembros de la UE tal como lo muestra la siguiente tabla.

---

<sup>92</sup> PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. FCCC/INFORMAL/83 , Naciones Unidas, 1998, Art. 3.2

Alemania	- 21%
Austria	- 13%
Bélgica	- 7,5%
Dinamarca	- 21%
España	+ 15%
Finlandia	0%
Francia	0%
Grecia	+ 25%
Irlanda	+ 13%
Italia	- 6,5%
Luxemburgo	- 28%
Países Bajos	- 6%
Portugal	+ 27%
Reino Unido	- 12,5%
Suecia	+ 4%

**Tabla 2: Reparto de las cargas<sup>93</sup>**

El acuerdo sobre el reparto de las cargas entró en vigor en el año 2002 y se convirtió posteriormente en el fundamento para la asignación de bonos de carbono en el EU ETS.

Desde la perspectiva de la Comisión faltaron nuevos instrumentos políticos a nivel comunitario para lograr las metas del Protocolo de Kyoto. Si bien la UE se encontró en un buen camino para estabilizar sus emisiones de GEI, esto se debió primordialmente al cambio de la matriz energética en el Reino Unido y a los efectos de reunificación en Alemania que no tenían un vínculo con la política medioambiental de los países o de la UE.<sup>94</sup> Los esfuerzos de reintroducir el impuesto a la energía en 1997 no tuvieron éxito,

---

<sup>93</sup> COMISIÓN EUROPEA. MEMO/02/120, 'The Kyoto Protocol and climate change – background information'. Bruselas, 31 de Mayo 2002.

<sup>94</sup> En la década de los 90 en el Reino Unido se reemplazaron muchas centrales eléctricas de carbón por centrales eléctricas de gas por razones económicas. En Alemania, gran parte de la industria de la ex RDA fue reestructurada y modernizada.

ya que potencias europeas como el Reino Unido y España mantuvieron su posición crítica. Otros elementos de la política para el cambio climático como los programas SAVE y ALTENER permanecieron inadecuados.<sup>95</sup>

En Mayo 1998, la Comisión por primera vez dio señales positivas al CDE. En conjunto al proceso preparatorio para una reunión sobre el Protocolo de Kyoto en Bonn en Junio 1998, un funcionario de la Comisión comentó que:

*“we need to break away from this black-and-white picture where the US, Canada and Japan, and others are seen as the driving forces behind emissions trading while the EU is seen as obstructing progress [...] We want to make a constructive contribution to setting the rules and regulations for an international emissions trading scheme that will help meet the goals of the protocol.”*<sup>96</sup>

En Junio del mismo año, la Comisaria para el Medioambiente Ritt Bjerregaard dijo que *“we have to get involved in emissions trading [...] we cannot let others dictate the rules.”*<sup>97</sup> Sin embargo, hay que considerar que estos comentarios se refieren a un sistema internacional del CDE en el marco del Protocolo de Kyoto y no a un CDE europeo.

En ese mismo mes, la Comisión Europea publicó el comunicado llamado ‘Commission Communication to the Council and the Parliament. Climate change – Towards an EU Post-Kyoto Strategy’ que se puede interpretar como primer paso en el desarrollo de una estrategia de cumplir con las metas del Protocolo de Kyoto.<sup>98</sup> De acuerdo a este documento, una estrategia para tratar con el cambio climático debería incorporar todos

---

<sup>95</sup> WETTESTAD, J. The Ambiguous Prospects for EU Climate Policy – A Summary of Options. Energy and Environment. 12(2):139-67, 2001.

<sup>96</sup> EU Divided on Whether to Limit Use of Emission Trades for Meeting Targets. International Environment Reporter. 21:11, 27 de Mayo 1998, p. 503.

<sup>97</sup> EU Agrees on Burden-sharing Plan for Emission Cuts under Kyoto Protocol. International Environment Reporter. 21:13, 24 de Junio 1998, p. 609.

<sup>98</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(98)353, Commission Communication to the Council and the Parliament. Climate change – Towards an EU Post-Kyoto Strategy. Bruselas, Junio 1998.

los sectores de la economía europea, posibles áreas de acción y la dimensión internacional. Para el desarrollo de tal estrategia se debería empezar un proceso interactivo entre la UE y sus Estados miembros con el fin de establecer un marco europeo en el cual se establecen los fundamentos para coordinar los diferentes instrumentos, intercambiar datos, analizar los avances e identificar posibles áreas de acción. Se enfatizó que dado que el Protocolo de Kyoto exige demostrar un progreso significativo en 2005, ciertos elementos deberían estar acordados hasta 2002 lo que en consecuencia requería acción inmediata.<sup>99</sup>

El comunicado también indica que una estrategia exhaustiva debería tomar en cuenta todos los aspectos del Protocolo de Kyoto, particularmente los mecanismos flexibles. Estos mecanismos podrían desempeñar un papel importante para lograr las metas a bajos costos y así seguir asegurando la competitividad de la industria europea.<sup>100</sup> La importancia que se dio a estos mecanismos, a los cuales la UE se opuso originalmente, está reflejado en el hecho de que aproximadamente dos tercios del comunicado se dedican a este tema. En cuanto al CDE en específico, se dio preferencia a un sistema europeo en vez de diferentes sistemas nacionales para así facilitar la implementación administrativa y evitar barreras al comercio.<sup>101</sup> La falta de conocimiento sobre el CDE apuntaba hacia un enfoque limitado inicialmente para ampliar el mecanismo paso a paso. Esto podría implicar limitar el número de GEI incluido solamente a CO<sub>2</sub> y de limitar el comercio solo a las plantas de combustión más grandes.<sup>102</sup>

Es importante notar que el comunicado señaló que la UE podría implementar su propio CDE hasta el 2005 para tener una fase de tres años para experimentar antes de que empezara el CDE internacional en 2008.<sup>103</sup> En los siguientes años se mostró que el EU

---

<sup>99</sup> Ibid., 12.

<sup>100</sup> Ibid., 2.

<sup>101</sup> Ibid, 2, 18.

<sup>102</sup> Ibid, 19.

<sup>103</sup> Ibid, 20.

ETS efectivamente empezó en Enero 2005, por lo cual el comunicado se puede considerar como importante elemento en cuanto a la determinación de un itinerario.

En cuanto al CDE internacional en el contexto del Protocolo de Kyoto, el comunicado enfatizó los principios de transparencia, franqueza y no discriminación además de clarificar que el CDE y los mecanismos flexibles son instrumentos complementarios, ya que las medidas principales deberían ser domésticas. Para facilitar la acción doméstica se propuso un tope máximo para el uso de los mecanismos flexibles MDL e IC.<sup>104</sup>

La discusión sobre un posible EU ETS avanzó cuando en Mayo 1999 se publicó el comunicado llamado 'Commission Communication to the Council and the Parliament. Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol'.<sup>105</sup> Este se basaba en las conclusiones del Consejo Europeo en Viena en 1998 y sirvió como contribución de la Comisión al Consejo Europeo en Colonia 1999. En Viena el cambio climático fue identificado como uno de los problemas medioambientales más grandes para las siguientes décadas y hubo acuerdo que la UE debería intensificar su trabajo en cuanto a la elaboración de políticas comunes y coordinadas. Por lo tanto, el enfoque del comunicado de 1999 se centró en las medidas comunitarias y posibles iniciativas nuevas, incluyendo medidas para el sector doméstico y el transporte, incentivos fiscales que se vinculan con la idea del impuesto a la energía y nuevos acuerdos medioambientales en términos generales.<sup>106</sup>

En cuanto a los mecanismos flexibles, el comunicado señaló que eran mecanismos nuevos y fundamentalmente diferentes de los instrumentos empleados previamente en la política medioambiental europea. Consecuentemente, existía un vacío de conocimiento en este ámbito.<sup>107</sup> La mejor posibilidad de prepararse para el comienzo del CDE internacional en 2008 era el desarrollo experiencia propia en el campo a

---

<sup>104</sup> Ibid, 24-25.

<sup>105</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(99)230, 'Commission Communication to the Council and the Parliament. Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol'. Bruselas, 19 de Mayo 1999.

<sup>106</sup> Ibid., 8.

<sup>107</sup> Ibid., 14.

través de un sistema comercial europeo.<sup>108</sup> Se propuso un proceso de consultas públicas para el 2000 y la publicación posterior de un Libro Verde. De acuerdo al comunicado, se preveían dos temas principales para el Libro Verde: en primer lugar la participación de entes privados, lo que podría incrementar la eficacia del sistema, pero también podría complicar el asunto en cuanto a temas de armonización y competitividad. En segundo lugar se enfatizó la compatibilidad con las políticas medioambientales comunitarias existentes. Aunque tanto un sistema englobando a los extractores e importadores de hidrocarburos como un sistema englobando a los consumidores de hidrocarburos estaban dentro del rango de lo posible, el último era más compatible con un enfoque limitado y cauteloso. Tal sistema podría empezar a funcionar con grandes emisores de sectores industriales específicos y un solo GEI, el CO<sub>2</sub>.<sup>109</sup>

En cuanto a los dos otros mecanismos flexibles – es decir el MDL y la IC – se señaló que el MDL podría empezar a funcionar ya en el año 2000. Se enfatizó que ninguno de los tres mecanismos flexibles debería quedar perjudicado frente a los otros mecanismos a través de costos administrativos u otras medidas financieras.<sup>110</sup>

Lo que realmente intensificó la discusión sobre un posible EU ETS fue la publicación del ‘Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea’ en Marzo del año 2000.<sup>111</sup> El documento indicó que el CDE debería ser complementario con otras políticas e instrumentos.<sup>112</sup> Además, la Comisión expresó su preferencia por la inclusión de entes privadas al CDE europeo enfatizando la eficiencia de un tal sistema.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> Ibid., 15.

<sup>109</sup> Ibid., 15-16.

<sup>110</sup> Ibid., 16-18.

<sup>111</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(2000)87 final, Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union. Bruselas, 8 de Marzo 2000.

<sup>112</sup> Ibid., 6.

<sup>113</sup> Ibid., 9.

En cuanto a las opciones de diseño, la Comisión argumentó que el primer atractivo del sistema debería ser la integridad medioambiental. Por lo tanto, se prefirió un sistema con una cantidad limitada de certificados que determina el máximo nivel de emisiones de GEI. También se discutió el tema de la cobertura del EU ETS. Si bien en teoría la mejor opción sería incluir los seis GEI del Protocolo de Kyoto y todas las fuentes de emisión posibles, existían argumentos científicos y limitaciones prácticas para reducir el sistema a grandes emisores de CO<sub>2</sub>.<sup>114</sup> El Libro Verde, por lo tanto, confirmó la preferencia por un sistema englobando a los consumidores de hidrocarburos tal como se pidió en el comunicado del 1999.

En cuanto a los sectores industriales afectados, en el Libro Verde se propuso incluir a los operadores de centrales eléctricas, a la industria de acero y hierro, las refinerías, la industria química, los productores de vidrios, cerámica y materiales de construcción y finalmente a la industria papelera.

Con respecto al método de asignación de certificados, se indicó que técnicamente una distribución basada en subastas es preferible a la entrega gratuita de certificados. Además, la entrega gratuita que se basaba en las emisiones del pasado no se debería considerar necesariamente como la opción más fácil.<sup>115</sup> Además, se confirmaron las afirmaciones hechas anteriormente con respecto a la necesidad de implementar un sistema de monitoreo y de penalización riguroso para así garantizar la integridad medioambiental del sistema. Además, las multas acordadas deberían sobrepasar por lejos los costos de los certificados para garantizar la participación de las respectivas empresas en el sistema.<sup>116</sup>

Además de discutir posibles diseños, otro tema esencial del Libro Verde fue el grado de armonización del posible EU ETS entre la UE y los Estados miembros. En general, el CDE europeo se podría organizar de diferentes formas a diferentes niveles jerárquicos implicando diferentes grados de intervención por parte de la UE.

---

<sup>114</sup> Ibid., 10.

<sup>115</sup> Ibid., 18-19.

<sup>116</sup> Ibid., 24.

Necesariamente, hubo que elegir entre un sistema que trata a todas las empresas de la misma forma o un sistema que garantiza el mayor grado de autonomía a los Estados miembros. El último podría resultar en segregación y así socavar la idea de fondo de la UE de crear un mercado común.<sup>117</sup> Así, en el Libro Verde se destaca que un sistema acordado a nivel comunitario proveería las condiciones óptimas para no afectar la competitividad dentro de Europa. En el mismo contexto de la armonización, se hace un llamado implícito por una determinación a nivel europeo de la cantidad de derechos de emisión para cada país. Un enfoque descentralizado requeriría reglas estrictas y detalladas sobre el proceso de asignación y un sistema de fiscalización complejo.<sup>118</sup>

En el mismo mes que se publicó el Libro Verde, es decir en Marzo 2000, la segunda parte del programa político de la Comisión se inició: el European Climate Change Programme (ECCP). Este programa inicialmente estaba dividido en seis grupos de trabajo, de los cuales cuatro se concentraron en políticas e instrumentos en los sectores del consumo de energía, abastecimiento de energía, transporte y sectores industriales. Otro se dedicó a investigaciones científicas y uno al estudio de los mecanismos flexibles incluyendo el comercio de derechos de emisión. Este último, el Working Group 1, se reunió diez veces entre Julio 2000 y Mayo 2001 y sirvió como plataforma importante para el intercambio de ideas entre las partes interesadas incluyendo a la industria europea y las ONG medioambientales.

Tal como se ha explicado anteriormente, en este trabajo se van a contextualizar los antecedentes descritos para así poder identificar los actores que iniciaron la idea del CDE en Europa. Dentro de poco tiempo – entre Diciembre 1997 y Marzo 2000 - la UE ha cambiado su opinión con respecto a la creación de un mercado de carbono y se estudia bajo el enfoque teórico de la gobernanza de múltiples niveles la influencia que han tenido los Estados miembros de la UE, la UE mismo y la normativa internacional.

---

<sup>117</sup> Ibid., 12.

<sup>118</sup> Ibid., 18.

## 4 EL ROL DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL

¿Cómo y en qué medida las normas internacionales afectaron a la iniciación del EU ETS? Más específicamente, ¿cómo impactaron en la evolución de la idea del comercio de derechos de emisión, el itinerario para desarrollar el EU ETS y la discusión emergente sobre el diseño del sistema?

De acuerdo a Oberthür y Tänzler, se asume que el contexto internacional – incluyendo la normativa internacional – puede afectar al desarrollo del EU ETS a través de presión, oportunidades y aprendizaje.<sup>119</sup> En primer lugar, el marco internacional puede aumentar la presión sobre los gobiernos para que ellos cumplan con sus obligaciones internacionales. Tal presión puede aumentar la voluntad de gobiernos de implementar instrumentos políticos innovadores.<sup>120</sup> Una condición necesaria para este mecanismo es la expectativa de que el acuerdo internacional entre en vigor. En segundo lugar, las normas internacionales pueden crear nuevas oportunidades económicas, sobre todo incentivos especiales para implementar instrumentos innovadores.<sup>121</sup> Finalmente, las normativas internacionales pueden facilitar el aprendizaje, típicamente en la forma de nuevas ideas sobre medidas que probablemente son efectivos en cuanto a la resolución de un problema.<sup>122</sup>

Los tres factores pueden desempeñar un rol importante en la iniciación de políticas. Sin embargo, el proceso de aprendizaje es probablemente el factor más importante en esta fase, simplemente porque la susceptibilidad para nuevas ideas es alta cuando el proceso todavía no está definido. La posición de los actores tiende a ser flexible en

---

<sup>119</sup> OBERTHÜR, S. y TÄNZLER, D. Climate Policies in the European Union: The Influence of International Regimes in Policy Diffusion. En: HARRIS, P.G. (ed.) Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy, and Regional Cooperation. Cheltham, Edward Elgar, 2007.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> LEVY, M. et al. The Study of International Regimes. European Journal of International Relations 1:3, 1995, p. 306.

esta fase, ya que no están conscientes de la distribución de los costos y beneficios de diferentes alternativas. De acuerdo a Evans y Davies, una condición para que haya aprendizaje es que la solución (en el caso de este trabajo el CDE) se fomente activamente por otros participantes de la institución de la cual proviene el conocimiento, en este caso de la normativa internacional y del proceso de negociación de la misma.<sup>123</sup>

En este contexto se propuso que la normativa internacional para el cambio climático explica porque la UE adoptó la idea del CDE. Más específicamente, se plantea que las instituciones europeas iniciaron el EU ETS como respuesta a las normas internacionales.

#### **4.1 La introducción de la idea**

La idea del comercio internacional de derechos de emisión surgió en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático después de la primera Conferencia de las Partes (CoP-1) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en Berlín 1995.<sup>124</sup> El “Mandato de Berlín” concluyó que los compromisos de la Convención Marco fueron insuficientes. Entonces, se inició un proceso para acciones después del año 2000 elaborando políticas y medidas que establecieron metas vinculantes de reducción de gases de efecto invernadero. En la CoP-2 en Ginebra en 1996, los Estados Unidos anunciaron que apoyarían un protocolo legalmente vinculante que se base en mecanismos flexibles internacionales incluyendo un sistema de derechos comerciables.<sup>125</sup> En un *non-paper*, los Estados Unidos formalmente relacionaron su apoyo a metas vinculantes a la inclusión del comercio de

---

<sup>123</sup> EVANS, M. y DAVIES, J. Understanding Policy Transfer. A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. Public Administration 77:2, 1999.

<sup>124</sup> La Convención del 1992 contiene una referencia a la “implementación conjunta”, pero no está claro si esa referencia se refiere a alguna forma del comercio de derechos de emisión (YAMIN, F. Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emissions Reduction Mechanisms. London, Earthscan, 2005).

<sup>125</sup> SUMMARY of the Second Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change: 8-9 July 1996. Earth Negotiations Bulletin 38, 1996, p.12.

derechos de emisión.<sup>126</sup> El comercio de derechos de emisión fue considerado por los Estados Unidos y un par de países más, como la forma más eficiente para asegurar la flexibilidad del sistema y así bajar los costos de cada país para reducir sus emisiones. El grupo JUSCANNZ (Estados Unidos, Japón, Suiza, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Noruega) emergió como contrapeso serio frente a la Unión Europea en las negociaciones de Kyoto.<sup>127</sup>

La propuesta estadounidense despertó sospechas y fue recibida cautelosamente por la Unión Europea. Además de las dudas acerca de la viabilidad, la mayor preocupación se relacionaba al hecho de que los mecanismos flexibles podrían resultar en que los emisores más grandes podrían evitar tomar medidas a nivel nacional.<sup>128</sup> Esta duda estaba directamente relacionada con el fenómeno denominado '*hot air*' del este de Europa y de Rusia. Ya que estas economías en transición tenían emisiones más bajas que a fines de la época soviética, una meta internacional de reducir GEI podría transferir derechos de emisión de aquellos países a los países miembros de la OCDE, especialmente Japón y Estados Unidos. La idea del comercio de derechos de emisión tampoco era bienvenida entre los países en vías de desarrollo, ya que se temía que los países ricos usaran su poder económico comprando derechos de emisión y así evitarían medidas domésticas.<sup>129</sup>

Las negociaciones sobre el Mandato de Berlín se desarrollaron principalmente en un grupo ad hoc, el AGBM (Ad Hoc Group on the Berlin Mandate). Se reunió 8 veces entre 1995 y la Tercera CoP en Kyoto, Japón. El CDE fue una de las políticas y medidas discutidas en este foro. La UE favoreció un concepto con metas claras y vinculantes en vez de un complejo instrumento legal basado en políticas comunes y coordinadas.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> YAMIN, F. Op. cit., p. 6.

<sup>127</sup> GRUBB, M. et al. Op. cit., p.34.

<sup>128</sup> Ibid., p. 92.

<sup>129</sup> YAMIN, F. The International Rules on the Kyoto Mechanisms. En su: Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emissions Reduction Mechanisms. London, Earthscan, 2005, p. 5.

<sup>130</sup> REPORT of the Meetings of the Subsidiary Bodies of the UN Framework Convention on Climate Change: 9-18 December 1996. Earth Negotiations Bulletin 39, 1996, p.4.

Los Estados Unidos y sus aliados presionaron para incluir normas para el CDE incluidas para los países del Anexo I de la CMNUCC.<sup>131</sup>

En Junio 1997, el Consejo de la UE bajo la presidencia holandesa respondió a la presión de los Estados Unidos concluyendo que:

*“the Council regrets that not all industrialized countries have come forward with proposals for quantified targets or common and coordinated policies and measures (CCPMs), while some of these countries have outlined proposals for emissions trading as a mechanism for achieving such targets.”*<sup>132</sup>

Sin embargo, el Consejo anunció que:

*“The Council considers that the mechanisms such as emissions trading are supplementary to domestic action and CCPMs, and that the inclusion of any trading system in the Protocol and the level of the targets to be achieved are independent. It therefore calls upon all industrialized countries to indicate the targets they envisage for 2005 and 2010.”*<sup>133</sup>

Esta conclusión - que fue reafirmada en la reunión del Consejo en Octubre 1997 - indicó que la UE podría aceptar el comercio internacional de derechos de emisión como compromiso en el curso de las negociaciones bajo la condición de que no implicara un protocolo más “blando”.

En este escenario, el borrador para el Protocolo de Kyoto presentado en la octava sesión del AGBM en Octubre 1997 contiene que los países del Anexo I podrían transferir o adquirir derechos de emisión de otros países del Anexo I para lograr sus

---

<sup>131</sup> La CMNUCC divide las partes en países del Anexo I y los demás países. Los 41 países del Anexo I representan los países industrializados que tienen que implementar medidas para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

<sup>132</sup> CONSEJO. 9375/97, Subject: Community Strategy on Climate Change. Outcome of Proceedings from Environmental Council on 19 June 1997. Bruselas, 23 de Junio 1997, p. 2.

<sup>133</sup> Ibid.

metas de reducción de gases de efecto invernadero.<sup>134</sup> En este borrador, el comercio de derechos de emisión no fue descrito como suplementario a las medidas domésticas. Por lo tanto, excede por lejos las conclusiones del Consejo de la UE.

En Kyoto, el comercio de derechos de emisión fue el tema que casi mató y finalmente salvó al Protocolo.<sup>135</sup> Los Estados Unidos no podían aceptar una meta de reducción concreta y vinculante sin elementos flexibles. Por su parte, la UE no podía aceptar un Protocolo sin metas concretas. Inicialmente, no hubo acuerdo sobre el borrador propuesto en el AGBM. En esta situación, el Reino Unido propuso cambiar el texto para clarificar que el comercio de derechos de emisión no podría empezar antes de que se establezcan reglas apropiadas en el transcurso de las siguientes Conferencias de las Partes.<sup>136</sup> El compromiso fue bien recibido por los Estados Unidos y la UE. La propuesta del Reino Unido demostró que la UE no constituyó un ente completamente unido en cuanto a su rechazo general al comercio de derechos de emisión. El Reino Unido fue más abierto hacia una solución de mercado que la mayoría de los demás países europeos. Sin embargo, el comercio de derechos de emisión no formó parte de la estrategia de negociación de la UE. Si bien el Consejo declaró anteriormente que podría aceptar tal sistema comercial bajo condiciones específicas y particularmente como una concesión a los Estados Unidos, la Comisión Europea declaró explícitamente:

*“especially the so-called flexible mechanisms...were not an integral part of the EU’s approach at Kyoto”.*<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> REPORT of the Third Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change: 1-11 December 1997. Earth Negotiations Bulletin 76, 1997, p.11.

<sup>135</sup> GRUBB, M. et al., Op. cit.

<sup>136</sup> Ibid, 12.

<sup>137</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(98)353, Op. cit., p.4.

Esto implica que el Protocolo de Kyoto tenía un potencial significativo para afectar la posición de la UE en cuanto al comercio de derechos de emisión. El texto final que se encuentra en el Artículo 17 del Protocolo de Kyoto señala que:

*“La Conferencia de las Partes determinará los principios, modalidades, normas y directrices pertinentes, en particular para la verificación, la presentación de informes y la rendición de cuentas en relación con el comercio de los derechos de emisión. Las Partes incluidas en el anexo B podrán participar en operaciones de comercio de los derechos de emisión a los efectos de cumplir sus compromisos dimanantes del artículo 3. Toda operación de este tipo será suplementaria a las medidas nacionales que se adopten para cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones dimanantes de ese artículo.”*

Este texto satisface a los partidarios del comercio ya que quedó establecida la idea como parte integral del Protocolo. Por otro lado, los opositores pudieron reivindicar que tal comercio no se desarrollará sin determinar los principios, modalidades, normas y directrices pertinentes en las siguientes Conferencias de las Partes. Además, se incluyó en el texto final que el comercio debe ser suplementario a las medidas nacionales lo que está en sintonía con las conclusiones del Consejo de la UE adoptados previo a las negociaciones de Kyoto. Uno de los temas más controvertidos dentro de la UE fue la definición del límite máximo para el uso de los mecanismos flexibles para asegurar que estos mecanismos no socavasen las medidas nacionales. Aunque hubo una gran variedad de posiciones en cuanto a este tema, la UE abandonó la propuesta de limitar el uso de mecanismos flexibles a 50 por ciento para no arriesgar que el Protocolo no fuese firmado por los Estados Unidos. Además, el Artículo 17 no hace referencia al uso obligatorio del comercio de derechos de emisión por parte de los

países, sino que los países mencionados en el Anexo B del Protocolo podrían usar este instrumento.<sup>138</sup>

En una de las hipótesis específicas de este trabajo se asumió que el régimen internacional facilitó la iniciación del régimen comercial europeo a través de presión, oportunidades y aprendizaje. Se pudo observar la presión, ya que el EU ETS se inició como respuesta explícita al Protocolo de Kyoto de reducir las emisiones en un 8 por ciento del 1990 al periodo 2008-2012. Los comunicados de la Comisión Europea en 1998 y 1999 describen el comercio de derechos de emisión como parte de la implementación del Protocolo a nivel comunitario. Aunque el reglamento del Artículo 17 es de carácter facultativo, la Comisión esperó que el comercio de derechos de emisión se convirtiera en realidad en el año 2008. Por lo tanto, un sistema comunitario desde el año 2005 podría proveer experiencia en cuanto al funcionamiento del comercio de derechos de emisión.<sup>139</sup> Además, las metas establecidas en el Protocolo de Kyoto fueron percibidas como vinculantes tanto por la Comisión como por los Estados miembros de la UE, que además enfatizaron la necesidad de nuevos instrumentos políticos para lograr las metas de Kyoto. Las ambiciones de liderazgo de la UE en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático y su persistencia en cuanto a metas numéricas vinculantes en el proceso de Kyoto implicaron que la UE tuviera una obligación particular de cumplir con las disposiciones del Protocolo.

Las metas de Kyoto se podían lograr a través de diferentes tipos de políticas e instrumentos. En esta situación, el Protocolo ofreció incentivos a la UE para comenzar el comercio de derechos de emisión, ya que este instrumento podía bajar los costos de cumplir con las disposiciones del Protocolo. Entonces, el comercio de derechos de emisión representó una nueva oportunidad económica para la UE. Cuando la Comisión presentó su Libro Verde sobre el comercio de derechos de emisión en Marzo 2000, incluyó un análisis económico mostrando ahorros significativos que conlleva un sistema

---

<sup>138</sup> El Anexo B del Protocolo de Kyoto establece metas vinculantes para todos los países del Anexo I de la CMNUCC con la excepción de Bielorrusia y Turquía.

<sup>139</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(98)353, Op. cit., p. 20.

comercial.<sup>140</sup> Además, los países que adaptaron un sistema comercial primero podrían obtener ventajas comparativas con otros países por tener más experiencia en cuanto al funcionamiento en la práctica del sistema.<sup>141</sup>

Finalmente, el Protocolo de Kyoto facilitó el aprendizaje al conectar los compromisos internacionales con la promoción activa de la idea del comercio de derechos de emisión por los Estados Unidos. Los Estados Unidos tenían experiencia con el comercio de derechos de emisión por su enmienda del “Clean Air Act” en 1990 y la creación de sistemas comerciales para el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y el óxido de nitrógeno (NO<sub>x</sub>). Como líder del grupo JUSCANNZ, los Estados Unidos trataron de convencer otros países de las ventajas de un sistema comercial y de los mecanismos flexibles.<sup>142</sup> Después de Kyoto, la experiencia estadounidense se hizo importante para la UE.<sup>143</sup> En 2000 por ejemplo, en la primera reunión del Grupo de Trabajo I sobre los mecanismos flexibles del Programa Europeo para el Cambio Climático (ECCP, European Climate Change Programme), el Director de la División de Mercados del Aire Limpio de la Agencia de Protección Medioambiental, Brian McLean, presentó los regímenes comerciales estadounidenses.<sup>144</sup> Para la Comisión, poder empezar las discusiones internas con las partes interesadas teniendo en mano la experiencia positiva de los Estados Unidos con un régimen comercial, fue valioso aunque haya diferencias entre contaminación aérea local y el cambio climático global.

---

<sup>140</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(2000)87 final, Op. cit. Véase también para una discusión más amplia sobre el análisis económico del EU ETS: VAINIO, M. y ZAPFEL, P. Economic Analysis of Emissions Trading in CO<sub>2</sub> Emissions in the European Union. En: DELBEKE, J. et al. (eds.) EU Energy Law , Volume IV EU Environmental Law, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme. Leuven, Claeys & Casteels, 2006.

<sup>141</sup> OBERTHÜR, S. y TÄNZLER, D., Op. cit.

<sup>142</sup> YAMIN, F. The International Rules on the Kyoto Mechanisms. En su: Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emissions Reduction Mechanisms. London, Earthscan, 2005.

<sup>143</sup> VIS, P. Entrevista telefónica, Bruselas/Frankfurt, 4 de Julio 2012

<sup>144</sup> COMISIÓN EUROPEA. ECCP Working Group 1, Summary Record of Meeting 4 July 2000. Bruselas. 12 de Julio 2000.

También fue políticamente relevante para la UE tener el apoyo de los Estados Unidos al desarrollar el nuevo instrumento. De acuerdo a Vis,

*“the European Union has learnt a great deal about the instrument of emissions trading from the United States.”*<sup>145</sup>

Por otro lado, el Protocolo de Kyoto fue fundamental para conectar la idea estadounidense del comercio de derechos de emisión a las metas de reducción de Kyoto y las metas europeas que se convirtieron posteriormente en la base para el EU ETS. Además, como las reglas y los procedimientos no estaban definidas en el Protocolo de Kyoto, el CDE se discutió frecuentemente en las siguientes negociaciones internacionales. Esto ayudó a los diferentes gobiernos de los países europeos a familiarizarse con la idea durante las detalladas discusiones internacionales.<sup>146</sup>

Se puede concluir, primero, que la normativa internacional incrementó la voluntad de la UE de implementar nuevos instrumentos políticos en la lucha contra el cambio climático por una presión general que se basa en las metas de reducción del Protocolo de Kyoto. En segundo lugar, aunque hubo rechazo al comercio de derechos de emisión durante el proceso de negociación de Kyoto, el Protocolo creó incentivos especiales para la UE de implementar un régimen comercial por sus beneficios económicos en cuanto a costos para cumplir con las metas del Protocolo. Finalmente, el Protocolo de Kyoto facilitó el aprendizaje al conectar la promoción estadounidense del mecanismo de mercado con las metas de reducción de GEI y por haber conllevado detalladas discusiones internacionales.

---

<sup>145</sup> VIS, P. Basic Design Options for Emissions Trading. En: DELBEKE, J. et al. (eds.) EU Energy Law , Volume IV EU Environmental Law, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme. Leuven, Claeys & Casteels, 2006, p. 58.

<sup>146</sup> OBERTHÜR, S. y TÄNZLER, D., Op. cit.

## **4.2 El diseño inicial**

El artículo 17 del Protocolo de Kyoto no decía mucho sobre el diseño de un sistema comercial. Como lo propuso el Reino Unido, este diseño debería ser negociado en las discusiones posteriores. La Comisión Europea esperaba que los mecanismos flexibles del Protocolo – Implementación Conjunta, el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Comercio de Derechos de Emisión – se pudieran definir de forma más concreta en la cuarta Conferencia de las Partes en 1998 en Buenos Aires:

*“...the intra EC-trading arrangements must be in conformity with the rules and modalities agreed in Buenos Aires for emissions trading at an international level.”*<sup>147</sup>

Esta expectativa fue compartida por los Estados miembros de la UE. En Marzo del 1998, el Consejo de Ministros comunicó que:

*“[...] emissions trading should be subject to appropriate rules and that these rules should be developed at CoP4”.*<sup>148</sup>

La Comisión y los Estados europeos, por lo tanto, esperaban de la Conferencia de las Partes los resultados que finalmente se lograron tres años más tarde en Marrakech. En la cuarta Conferencia de las Partes no se consiguió acuerdo sobre las reglas del juego para el CDE. Los participantes se concentraron primordialmente en asuntos relacionados a países en vías de desarrollo y no lograron avanzar fundamentalmente en el tema comercial. Sin embargo, la conferencia de Buenos Aires fue importante para confirmar la importancia del Protocolo de Kyoto y mantener el proceso en curso y coordinar los pasos a seguir. Las partes acordaron iniciar un programa de trabajo sobre

---

<sup>147</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(98)353, Op. cit., p. 21.

<sup>148</sup> CONSEJO. 7125/98, Subject: Community Strategy on Climate Change. Outcome of proceedings from Environment Council on 23 March 1998. Bruselas. 26 de Marzo 1998.

los mecanismos flexibles como parte del Plan de Acción de Buenos Aires.<sup>149</sup> Este plan inició nuevas negociaciones sobre el CDE que se debían finalizar en la sexta Conferencia de las Partes en La Haya a fines del año 2000. Una lista de los posibles temas a discutir se adjuntó a la decisión, incluyendo 32 problemas en cuanto al CDE.<sup>150</sup> Las negociaciones continuaron en grupos de trabajo y en la quinta Conferencia de las Partes en Bonn en 1999. De acuerdo al Plan de Acción de Buenos Aires se debía resolver gran parte de los problemas a discutir en la sexta Conferencia de las Partes en La Haya. Sin embargo, después de dos semanas de negociaciones, las partes no lograron consenso en cuanto a las modalidades y reglas del CDE.

El hecho de no lograr acuerdo en La Haya sobre el comercio internacional de derechos de emisión indicó que las normas internacionales no influyeron de manera significativa en las discusiones iniciales sobre el diseño del sistema europeo. El Libro Verde de la UE sobre el comercio de derechos de emisión que describió varias opciones de diseño se publicó en Marzo 2000 – antes de la sexta Conferencia de las Partes de La Haya. Además, las reglas del comercio internacional finalmente se acordaron después de la publicación del borrador de la directiva sobre el comercio de derechos de emisión.<sup>151</sup> Después de la cuarta Conferencia de las Partes en Buenos Aires, la Comisión Europea entendió que se necesitaba tiempo para desarrollar las reglas internacionales. En Mayo 1998 concluyó:

*“...the ongoing negotiations in the context of the Buenos Aires Plan of Action are not likely to result in a high degree of detail concerning the rules and guidelines for emissions trading.”*<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> REPORT on the Fourth Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change: 2-13 November 1998. Earth Negotiations Bulletin 97, 1998.

<sup>150</sup> GRUBB, M. et al., Op. cit., p. 251.

<sup>151</sup> La Comisión presentó el borrador de la directiva en Octubre 2001, mientras que las reglas sobre el comercio internacional fueron acordadas en el Acuerdo de Marrakech el 9 de Noviembre 2001.

<sup>152</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(99)230, Op. cit., p. 15.

Entonces, la Comisión preparó el sistema europeo independientemente de las negociaciones internacionales. Sin embargo, el EU ETS se orientó lo más cercano posible al Protocolo de Kyoto.<sup>153</sup> Por ejemplo, el régimen europeo impone obligaciones a los consumidores de combustibles fósiles en vez de imponerlos a los productores o importadores. De acuerdo a Zapfel, un sistema tal que se orienta en los emisores facilita la inclusión de los 6 GEI del Protocolo de Kyoto y permite atribuir las emisiones a un país específico tal como lo requiere el principio de territorialidad.<sup>154</sup>

### **4.3 El itinerario**

En cuanto al itinerario para desarrollar el EU ETS, el Artículo 3 del Protocolo de Kyoto establece el fundamento para los países desarrollados del Anexo I de la CMNUCC. Las metas cuantitativas están incluidas en el Anexo B al Protocolo de Kyoto:

*“1. Las Partes incluidas en el anexo I se asegurarán, individual o conjuntamente, de que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas (...) con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012. 2. Cada una de las Partes incluidas en el anexo I deberá poder demostrar para el año 2005 un avance concreto en el cumplimiento de sus compromisos contraídos en virtud del presente Protocolo.”<sup>155</sup>*

---

<sup>153</sup> VIS, P., Op. cit., p.55.

<sup>154</sup> ZAPFEL, P. Greenhouse Gas Emissions Trading in the EU: Building the World's Largest Cap-and-trade Scheme. En: HANSJÜRGENS, B. (ed.) Emissions Trading for Climate Policy: US and European Perspectives. Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 165.

<sup>155</sup> PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. FCCC/INFORMAL/83 , Naciones Unidas, 1998, Art. 3.

Este artículo del Protocolo determinó en gran medida el calendario y la velocidad para el desarrollo del régimen europeo.<sup>156</sup> El año 2005 fue incluido en el primer comunicado de la Comisión en Junio 1998 sobre la estrategia post-Kyoto:

*“...the Community could set up its own internal trading regime by 2005 as an expression of its determination to promote achievements of targets in a cost-effective way.”*<sup>157</sup>

Esta fecha se repitió en el comunicado del año 1999<sup>158</sup> y se convirtió en una importante referencia para el Libro Verde y el borrador de la directiva para el comercio de derechos de emisión preparado por la Comisión. Tal como el Artículo 17 del Protocolo, establecer el año 2005 como fecha clave tampoco formaba parte de la estrategia de negociación de la UE en Kyoto.<sup>159</sup> Además, la UE prefirió una fecha fija para la reducción de emisiones (el año 2010) y no un período de 2008 a 2012 como quedó establecido en el Protocolo. Esto indica que el itinerario para el régimen europeo fue el resultado de las fechas establecidas en el Protocolo de Kyoto. De acuerdo a Vis, las fechas de Kyoto fueron las principales razones para la rápida adopción del régimen comercial europeo.<sup>160</sup>

El artículo 4 del Protocolo de Kyoto le permite a la UE operar bajo un acuerdo sobre el reparto de las cargas. Este acuerdo, logrado en 1998, divide la meta para la UE del artículo 3 del Protocolo en diferentes objetivos para cada uno de los 15 países miembros de esta época. Representó el núcleo de la implementación comunitaria del Protocolo de Kyoto y el marco para la política del cambio climático europea. De acuerdo al Artículo 4,

---

<sup>156</sup> VIS, P. Entrevista telefónica, Bruselas/Frankfurt, 4 de Julio 2012

<sup>157</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(98)353, Op. cit., p. 20.

<sup>158</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(99)230, Op. cit.

<sup>159</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(98)353, Op. cit., p. 5.

<sup>160</sup> VIS, P., Op. cit., p. 39.

*“Se considerará que las Partes incluidas en el anexo I que hayan llegado a un acuerdo para cumplir conjuntamente sus compromisos dimanantes del artículo 3 han dado cumplimiento a esos compromisos si la suma total de sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excede de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3. En el acuerdo se consignará el nivel de emisión respectivo asignado a cada una de las Partes en el acuerdo.”*

Este texto le permite a la UE de cumplir las metas conjuntamente a través de un acuerdo entre los Estados miembros de la UE. Además, el artículo 4 señala que

*“Si las Partes que actúan conjuntamente lo hacen en el marco de una organización regional de integración económica y junto con ella, toda modificación de la composición de la organización tras la aprobación del presente Protocolo no incidirá en los compromisos ya vigentes en virtud del presente Protocolo.”*

Esto implica que la expansión de la UE con sus 10 miembros nuevos desde el 1 de mayo 2004 y con dos miembros nuevos desde el 1 de enero 2007 no afectó el acuerdo sobre el reparto de las cargas: Los países se incluyeron automáticamente al EU ETS.

A diferencia del artículo 17 y de los itinerarios incluidos en el artículo 3, el artículo 4 sí coincidía con la posición de negociación de la UE en Kyoto. Desde 1995 la UE había trabajado en lograr un acuerdo sobre el reparto de las cargas por múltiples razones. En primer lugar, para fortalecer la posición de la UE en las negociaciones internacionales. En segundo lugar, diferentes formas de generación eléctrica y patrones de consumo a través de los países europeos dificultaron establecer metas idénticas para todos. La UE logró un acuerdo interno en Marzo 1997 – nueve meses antes de que empezaran las negociaciones de Kyoto. Los ministros de medio ambiente acordaron proponer una

reducción de 15 por ciento de 3 gases de efecto invernadero hasta 2010.<sup>161</sup> El acuerdo se basaba en un método que separó las economías nacionales en varios sectores justificando así diferentes objetivos por país dado que algunos dependían fuertemente de carbón mientras que otros hacían uso intensivo de energía nuclear que no causa emisiones directas de CO<sub>2</sub>.<sup>162</sup>

En el curso de las negociaciones de Kyoto, la UE tuvo que aceptar las reglas que hicieron necesaria una revisión del acuerdo sobre el reparto de las cargas logrado en marzo. El número de gases de efecto invernadero aumentó de tres a seis.<sup>163</sup> Además, la meta de reducción quedó establecida en un 8 por ciento entre 2008 y 2012 en vez de un 15 por ciento en 2010. En Junio del 1998, en la reunión del Consejo de los ministros de medio ambiente, se acordó un nuevo compromiso con metas muy diferentes entre los estados miembros de la UE. Por ejemplo, Alemania y Dinamarca tienen que bajar sus emisiones en un 21 por ciento mientras que las emisiones de Portugal pueden crecer en un 27 por ciento. El acuerdo entró en vigor legalmente cuando la UE ratificó el Protocolo de Kyoto en mayo 2002. La decisión del Consejo fue vinculante por si misma y no dependía de la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto.<sup>164</sup>

#### **4.4 Reflexiones finales**

Resumiendo este capítulo se evidenció que el Protocolo de Kyoto facilitó la iniciación del CDE en la UE por la presión que ejercía, las oportunidades que ofrecía y el aprendizaje que posibilitó. En esta sección también se mostró que el itinerario del sistema comercial europeo fue producto de la normativa internacional, tanto el período de compromiso del 2008 al 2012 como el año 2005 como fecha para demostrar los

---

<sup>161</sup> Dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), Metano (CH<sub>4</sub>) y Óxido nitroso (N<sub>2</sub>O)

<sup>162</sup> RINGIUS, L., Op. cit.

<sup>163</sup> Los tres gases adicionales son Hidrofluorcarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC) y Hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>)

<sup>164</sup> LEFEVERE, J. The EU Greenhouse Gas Emission Allowance Trading System. En: YAMIN, F. Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emissions Reduction Mechanisms. London, Earthscan, 2005, p. 80.

avances determinaron el calendario del régimen europeo. Por lo tanto, la normativa internacional es considerada como un nivel importante dentro del sistema de GMN en la iniciación del CDE.

Sin embargo, las normas internacionales sólo influyeron de manera muy limitada en el propio diseño del sistema europeo. De hecho, las propuestas fundamentales para el sistema europeo se hicieron antes de que se acordaran las reglas internacionales. Además, el comercio intraeuropeo iba a resultar en un sistema más complejo y detallado que el internacional, ya que se iba a basar en las emisiones de instalaciones individuales y no en las emisiones acumuladas a nivel nacional como en el Protocolo de Kyoto.

## 5 EL ROL DE LAS INSTITUCIONES DE LA UE

La normativa internacional introdujo la idea del comercio de derechos de emisión dentro de la UE. Sin embargo, el Protocolo de Kyoto de ninguna forma requirió el desarrollo de un sistema comercial dentro de la UE, y el Protocolo no tenía como influir en el diseño de un sistema comunitario. Por lo tanto, en esta parte, se investigan los factores internos a nivel comunitario que explican la rápida expansión de la idea de crear un mercado de derechos de emisión en la UE.

Existe evidencia que la Comisión adapta un rol proactivo cuando existe un alto grado de incertidumbre y desacuerdo a nivel doméstico, lo que implica que en estos casos las posiciones de los Estados miembros tienden a ser más flexibles dejando espacio para instituciones supranacionales de actuar.<sup>165</sup>

En el proceso de la iniciación del EU ETS, diferentes factores apuntan hacia un rol importante para la Comisión que es el órgano de la UE que básicamente define la agenda a través de su capacidad de proponer legislación. El caso específico del CDE se puede caracterizar por un bajo grado de conocimiento sobre el mecanismo y un alto grado de complejidad. Aparte de un grupo pequeño de científicos, nadie en la UE tenía la experiencia práctica con este instrumento político-económico. Por lo tanto, parece razonable que el caso del EU ETS cabe en la categoría de los casos descritos arriba donde un alto grado de incertidumbre a nivel nacional le ofrece la posibilidad de desempeñar un rol clave a la Comisión.

En cuanto a la posibilidad de la Comisión de avanzar rápidamente con sus propuestas legislativas, existe un nexo claro con la cohesión interna dentro de la Comisión misma, un órgano que tradicionalmente es caracterizado por su segmentación.<sup>166</sup> Dentro de las

---

<sup>165</sup> MORAVCSIK, A. Theory and Method in the Study of International Negotiation: A Rejoinder to Oran Young. *International Organisation* 53:4 Autumn: 811-814, 1999.

<sup>166</sup> SBRAGIA, A.M. Environmental Policy – Economic Constraints and External Pressures. *En*: WALLACE, H. y WALLACE, W. (eds.). *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 298.

23 Direcciones Generales (DG) que existían en esta época, la DG Medioambiente fue descrita como débil con relativamente pocos funcionarios en comparación con otras DG.<sup>167</sup> Se mantuvo en esta época que el grado de influencia de la DG Medioambiente fue relativamente bajo en comparación con las DG trabajando sobre asuntos económicos e industriales, y que estas últimas tenían considerablemente más recursos y experiencia técnica.<sup>168</sup>

Dado que el CDE ofrece una solución económica a un problema medioambiental cuya cercanía al pensamiento prevaleciente en las 'grandes' DG de economía e industria, se supone que este caso es relativamente favorable para DG Medioambiente. El CDE ofrece a la industria mayores grados de flexibilidad que un sistema basado en barreras técnicas o estándares estrictos. Por lo tanto, se puede asumir que la idea del comercio puede haber sido atractiva para los tradicionales opositores de DG Medioambiente.

Entonces, el punto de partida para este capítulo es la propuesta que la Comisión ha cambiado su posición en cuanto al CDE e inició el EU ETS de forma independiente y no como respuesta a la petición de los Estados miembros de la UE.

## ***5.1 Primeros pasos a nivel europeo***

### **5.1.1 El cambio de personal**

Se propuso como una de las hipótesis específicas de trabajo que la Comisión cambió su posición sobre el CDE e inició el régimen europeo independientemente y no como una respuesta a demandas por parte de los Estados miembros de la UE. Una precondition para tal situación es el respaldo por parte de los actores afectados a nivel no-gubernamental y de hecho se mostrará a continuación que hay evidencia para esto. Como ya se mencionó, la UE fue escéptica en el curso de las negociaciones de Kyoto frente al uso de mecanismos de mercado. Si bien eso se puede interpretar en parte como una jugada de la UE para oponerse a los esfuerzos estadounidenses que

---

<sup>167</sup> GRANT, W. et al., Op. cit., p. 21.

<sup>168</sup> SBRAGIA, A.M. Op. cit.; WEALE, A. Environmental Governance in Europe. Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 119.

supuestamente estaban tratando de ablandar las metas internacionales, también cabía bien en la tradición europea de enfrentar problemas medioambientales a través de imponer normas y límites fijos. Además, reflejó las preferencias de miembros de la Comisión. Por ejemplo, Jørgen Henningsen que dirigió el trabajo sobre el cambio climático dentro de la DG Medio Ambiente durante gran parte de la década de los 90, fue descrito como una persona que favorece políticas de control directo basadas en la mejor tecnología disponible.<sup>169</sup>

Un primer acontecimiento importante fue el cambio de personal dentro del DG Medio Ambiente de la Comisión, que ocurrió poco después de la adopción del Protocolo de Kyoto. Henningsen dejó su cargo, así como gran parte del equipo que trabajaba con él en la DG Medio Ambiente.<sup>170</sup> Jos Delbeke se convirtió en el nuevo responsable para desarrollar políticas climáticas. Delbeke tiene un PhD en economía y había trabajado por varios años en los instrumentos económicos propuestos por la DG Medio Ambiente. También fueron reclutados otros economistas. Entre ellos estaban Ger Klaassen, Peter Vis y Peter Zapfel. Anteriormente Klaassen había escrito sobre un posible sistema de comercio de derechos de emisión en la UE.<sup>171</sup> Zapfel había estudiado el comercio de derechos de emisión en los Estados Unidos.<sup>172</sup> Y por su parte, Vis empezó su trabajo en la Comisión en 1990 y trabajó en instrumentos económicos desde 1997. Se convirtió en el principal autor del Libro Verde sobre el comercio de derechos de emisión en el año 2000.

Otro acontecimiento importante fue el creciente reconocimiento que se necesitaban nuevos instrumentos para cumplir las metas establecidas en el Protocolo de Kyoto. Debido al hecho de que se requería unanimidad para adoptar un impuesto al carbón y dada la resistencia de algunos países, era evidente que la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> a través de impuestos no era una opción factible a nivel comunitario. Por lo tanto,

---

<sup>169</sup> LEHTONEN, T. Entrevista telefónica, 6 de Julio 2012

<sup>170</sup> LEFEVERE, J., Op. cit., p. 96.

<sup>171</sup> KLAASSEN, G. Emissions Trading in the European Union: Practice and Prospects. En: 1999

<sup>172</sup> HAYDEN, M. Entrevista telefónica, 4 de Julio 2012.

el CDE parecía ser una herramienta conveniente. Fue una idea nueva – por lo menos en Europa - y atractiva, sobre todo para los economistas, por la eficiencia que implica tal sistema. Además, a diferencia del impuesto, no se necesitaba unanimidad para instalar el comercio sino que “solamente” una mayoría cualificada del grupo de los Estados miembros de la UE en el Consejo. Entonces, así se formó un grupo de expertos dominado por economistas proclives a la idea del CDE cuya meta fue el desarrollo rápido de un régimen comercial europeo. Sin embargo, el grupo no solamente incluía economistas, sino que también abogados, politólogos e ingenieros.<sup>173</sup>

### **5.1.2 La posición inicial de los actores no-gubernamentales**

El sector industrial fue generalmente más abierto a la idea del comercio de derechos de emisión que a la idea de implementar un impuesto a emisiones. Desde una perspectiva industrial, la mayor diferencia consistía en que el régimen comercial ofrecía bienes comerciales mientras que un impuesto extrae las ganancias directamente de las empresas. Para las industrias que estaban disminuyendo sus emisiones el comercio ofrecía la posibilidad de ganar dinero participando en el mercado de carbono. En Mayo 1997 la multinacional de aceite British Petroleum (BP) anunció que planificaba un sistema de CDE a nivel interno, colaborando con el grupo medioambiental estadounidense Environmental Defense Fund.<sup>174</sup> El director general, John Browne, anunció que BP como primera empresa petrolera multinacional iba a cambiar su estrategia en cuanto al cambio climático y que iba a reducir las emisiones de la empresa. En términos concretos la meta de BP consistía en bajar las emisiones internas en un 10% hasta el año 2010, tomando como base las emisiones de GEI del 1990. BP inició su CDE interno de prueba en Septiembre del 1998 y el sistema oficial

---

<sup>173</sup> DELBEKE, J. The Emissions Trading Scheme (ETS): The Cornerstone of the EU's Implementation of the Kyoto Protocol. En: DELBEKE, J. et al. (eds.) EU Energy Law, Volume IV EU Environmental Law, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme. Leuven, Claey's & Casteels, 2006, p. 1-13.

<sup>174</sup> VICTOR, D.G. y House, J.C. BP's Emissions Trading System. *Energy Policy* 34(15):2100-112, 2006.

empezó a funcionar en 2000.<sup>175</sup> La segunda multinacional europea de aceite Shell siguió el ejemplo de BP y anunció una iniciativa similar en Octubre 1998.<sup>176</sup>

A nivel de las federaciones industriales europeas, BP y Shell empujaron a EUROPIA – la asociación con más de 20 miembros representando a la industria de refinería y de marketing de petróleo en Europa - a apoyar la idea del CDE. EUROPIA cambió su posición de ser uno de los opositores más feroces de la política para el cambio climático de la UE en la primera parte de la década de los 90 a ser una de las asociaciones proclives al comercio de derechos de emisión.<sup>177</sup> En general, EUROPIA consintió con la posición sobre el cambio climático de la asociación europea de la industria y de los empleadores (UNICE)<sup>178</sup> y en Abril 1998, la UNICE se mostró positiva en cuanto a la idea de establecer un CDE enfatizando que se necesitaba un régimen bien diseñado y rígido.<sup>179</sup>

El apoyo por parte de estas empresas y asociaciones sirvió a los funcionarios de la Comisión, ya que podían considerarlos como importantes socios estratégicos. El soporte de importantes asociaciones y empresas además podía facilitar lograr un apoyo más amplio dentro de la Comisión, sobre todo del departamento de industria y competencia. Cuando las dos multinacionales BP y Shell crearon su comercio interno se complicó rechazar la idea para otras empresas e industrias. Aunque el sector industrial en general prefirió el CDE en vez de impuestos, la mayoría hubiese preferido aún más acuerdos voluntarios para enfrentar el reto del cambio climático.<sup>180</sup> Este orden de preferencias sorprende poco: acuerdos voluntarios son instrumentos más 'blandos' que reglas vinculantes.

---

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> SHELL Adopts Kyoto Emissions Cut Commitment. ENDS Daily. Issue 398, 16 de Octubre 1998.

<sup>177</sup> SKJAERSETH, J.B. y SKODVIN, T., Op. cit.

<sup>178</sup> EUROPIA. Activity Report. Bruselas, EUROPIA, 1999.

<sup>179</sup> EU Firms Call for Rigorous Gas Trading Rules. ENDS Daily. Issue 282, 7 de Abril 1998.

<sup>180</sup> INDUSTRY Calls for EU Climate Agreements. ENDS Daily. Issue 393, 9 de Octubre 1998.

Los sectores más relevantes que favorecieron acuerdos voluntarios eran los con un alto consumo de energía como las industrias del cemento y del acero.<sup>181</sup> Tal como se explicará en el siguiente capítulo, también existían diferencias entre los países miembros de la UE en cuanto a las posiciones de las diferentes industrias. Así, la industria británica en general se mostro mucho más proclive a soluciones que involucraban la creación de un mercado que la industria alemana. A pesar de que sí existían diferentes opiniones dentro del mundo empresarial sobre el CDE, el punto clave en este contexto es que hubo pocas razones por las cuales se podría esperar un rechazo general por parte de la industria europea tal como había ocurrido anteriormente cuando la propuesta sobre un impuesto al carbón o a las emisiones de GEI estaba sobre la mesa.<sup>182</sup>

En cuanto a las ONG medioambientales, hay que recordar que en el proceso de las negociaciones del Protocolo de Kyoto muchas organizaciones rechazaron el CDE bajo el lema *“trading pollution is not a solution”*. Después de la conferencia de Kyoto, se preocupaban especialmente por el hecho de que los países en transición, sobre todo Rusia, podrían vender gran parte de sus certificados como resultado de la desindustrialización y modernización de la economía rusa en la época post-comunista. Otra preocupación de las ONG era que el CDE ofreciera la posibilidad de comprar certificados sin tomar propias medidas de mitigación de GEI.<sup>183</sup> Sin embargo, no hubo unanimidad entre las ONG medioambientalistas. Liam Salter de Climate Action Network Europe (CNE) articuló en Abril 1998 que sería una buena idea para empresas de hacerse familiar con el funcionamiento del CDE y apoyo la idea de UNICE de

---

<sup>181</sup> HAYDEN, M. Entrevista telefónica, 4 de Julio 2012.

<sup>182</sup> SKJAERSETH, J.B. ,1994, Op. cit.

<sup>183</sup> CHASEK, P. et al. European Union View son International Greenhouse Gas Emissions Trading. Working Paper 3. Nueva York, Columbia University, School of International and Public Affairs, 1998; ZAPFEL, P. y VAINIO, M. Pathways to European Greenhouse Gas Emissions Trading History and Misconceptions. En: 1<sup>st</sup> Workshop of the Concerted Action on Tradable Emission Permits (CATEP). Venecia, 3-4 de Diciembre 2001, p.6.

establecer un sistema rígido.<sup>184</sup> Sin embargo, el primer documento oficial de CNE no se publicó hasta Octubre 2000. El rol de CNE en el ámbito del cambio climático es fundamental tanto en Europa como a nivel global, ya que se trata de una organización central y coordinadora en este ámbito para numerosas ONG medioambientalistas como por ejemplo Greenpeace y WWF.

La Comisión sabía que el rechazo de algunos de las ONG medioambientalistas al CDE provenía de su lucha contra la posición de los Estados Unidos en la negociación del Protocolo de Kyoto. Dado que la DG Medioambiente tenía una buena relación con las ONG, los funcionarios de la Comisión veían posible convencer por lo menos a los actores claves – como CNE – de las ventajas que ofrece el CDE.<sup>185</sup> La Comisión también sabía que iba a ser difícil lograr un acuerdo con el Parlamento Europeo sin acuerdo con las mayores ONG medioambientales.<sup>186</sup>

### **5.1.3 Alineamiento interno de la Comisión**

A fines de 1998 quedó por lo menos un obstáculo significativo para los funcionarios de la Comisión proclives al CDE: faltaba convencer a la Comisaria de Medioambiente en este entonces, Ritt Bjerregaard. Ella había negociado el Protocolo de Kyoto y estuvo involucrada en las discusiones con los Estados Unidos en cuanto a los mecanismos flexibles. Por lo tanto, ella mantuvo una posición crítica hacía los mecanismos de mercado. Jos Delbeke fue el hombre clave en este instante, ya que buscó convencer a la Comisaria. Enfatizó como el límite fijo de los certificados (el ‘cap’ en inglés) iba a garantizar la eficiencia medioambiental y también explicó que el monitoreo y la verificación rígida de las emisiones eran factibles.<sup>187</sup> Al final, logró convencer a la Comisaria Bjerregaard que anteriormente no mostró interés en los mecanismos de

---

<sup>184</sup> INDUSTRY Emissions Trade Position Welcomed. ENDS Daily. Issue 283, 8 de Abril 1998.

<sup>185</sup> GRANT, W. et al., Op. cit., p. 21.

<sup>186</sup> Ibid.

<sup>187</sup> VIS, P. Entrevista telefónica, 4 de Julio 2012

mercado.<sup>188</sup> Enfatizar la voluntad de querer establecer un sistema con una cantidad de emisiones fija definida anteriormente ('cap-and-trade') en vez de un sistema comercial en el cual el resultado medioambiental no está definido ex ante ('baseline-and-credit') también fue importante para convencer a las ONG.

La idea de crear un CDE a nivel europeo fue oficialmente presentada en el comunicado de la UE sobre su estrategia post-Kyoto en Junio 1998. El contenido de este comunicado – descrito en el tercer capítulo de este trabajo - muestra que la Comisión optó por una estrategia cautelosa para la presentación de sus planes, ya que el documento contiene párrafos sobre las restricciones cuantitativas para el uso de los mecanismos flexibles de Kyoto y las sobre posibles multas para empresas que no cumplen con los requisitos legales.

En resumidas cuentas, existe evidencia para asumir que la Comisión – apoyada por la existencia del Protocolo de Kyoto – inició la idea de establecer un CDE a nivel europeo. Es pertinente destacar la renovación de los funcionarios de la DG Medioambiente de la Comisión, que se efectuó posteriormente a la adaptación del Protocolo de Kyoto. Gran parte del personal que se inclinaban por políticas de límites fijos dejaron sus cargos siendo reemplazados por economistas que estaban a favor de la creación del CDE. Un prerrequisito importante para la iniciativa de la Comisión fue el apoyo cauteloso y la ausencia de rechazo directo por parte del sector industrial. Importantes federaciones industriales dieron señales positivas y no mostraron la misma reacción dura como cuando se habían propuesto impuestos a las emisiones. Además, existían ejemplos de algunas empresas proactivas como BP que sirvieron como inspiración para la Comisión.

## ***5.2 El proceso de aprendizaje***

La revisión del acuerdo sobre el reparto de las cargas fue la mayor prioridad para la UE hasta Junio 1998. En cuanto al CDE interno, la DG Medioambiente recibió comentarios

---

<sup>188</sup> EU Agrees on Burden-sharing Plan for Emission Cuts under Kyoto Protocol. [International Environmental Reporter](#) 21:13, 608-9, 24 de Junio 1998.

positivos sobre el comunicado del Junio 1998.<sup>189</sup> Sin embargo, el CDE a nivel internacional y la expectativa de poder clarificar sus reglas en Buenos Aires en la 4ª CoP en Noviembre 1998 fue más relevante en este instante. Además, la Comisión tuvo que invertir tiempo y recursos en el debate sobre el Artículo 17 del Protocolo de Kyoto que determinó que el comercio debe ser adicional a medidas domésticas. La posición de la UE en cuanto a este tema durante la CoP en Buenos Aires fue que se debería fijar un límite para el uso de los mecanismos flexibles IC y MDL. El proceso de clarificar los límites exactos duró hasta Mayo 1999, sin embargo el plan europeo recibió duras críticas por parte de los Estados Unidos.<sup>190</sup> Por lo tanto, sorprende poco que la discusión sobre aspectos más específicos de un posible sistema doméstico no avanzó mucho en el comunicado que se publicó en 1999 sobre la preparación para la implementación del Protocolo de Kyoto comparado con el comunicado del 1998. Otra razón por la cual los avances en este periodo no fueron significativos fue la falta de conocimiento técnico dentro del grupo de funcionarios de la Comisión.

El Libro Verde finalmente se publicó en Marzo 2000 y llevó la discusión a otro nivel. Las siguientes características de un sistema comercial europeo fueron establecidas:

- a. Un sistema basado en un límite fijo de derechos de emisión que son comerciables entre los participantes del sistema ('cap-and-trade'). Se mostró una preferencia por una determinación centralizada del límite en vez de otorgar esa tarea a los estados miembros.
- b. Un sistema que se orienta más bien en las empresas que causan las emisiones (por ejemplo plantas eléctricas) en vez de los proveedores (extractores, importadores).
- c. Subastas como el método preferible para la distribución de los bonos de carbono.
- d. Multas estrictas y un régimen de ejecución rígido.

---

<sup>189</sup> VIS, P. Entrevista telefónica, 4 de Julio 2012

<sup>190</sup> USA Slams EU Kyoto Trading Cap Plan. ENDS Daily. Issue 534, 19 de Mayo 1999.

### 5.2.1 Desarrollo de informes técnicos

Este desarrollo de una idea poco concreta a una propuesta detallada se puede explicar a través del conocimiento adquirido en la Comisión en esta época. En enero 1999 la Foundation for International Law and Development (FIELD) y el Center for Clean Air Policy (CCAP) fueron encargados por la Comisión de elaborar un informe sobre las posibles opciones de diseño para el CDE en la UE. El objetivo del estudio consistía en proponer opciones para el diseño del EU ETS tomando en consideración experiencia previa con mecanismos de mercado y las discusiones internacionales a nivel de la CMNUCC además de investigar la compatibilidad legal de un tal sistema con la legislación comunitaria, políticas nacionales y el uso de los mecanismos de Kyoto.<sup>191</sup>

Los consultores externos FIELD y CCAP publicaron siete documentos previos<sup>192</sup> antes de terminar sus dos trabajos principales en Febrero 2000.<sup>193</sup> En sus publicaciones se discutieron los temas principales que posteriormente también formaron parte del Libro Verde. De acuerdo a Hayden, lo que realmente avanzó el proceso fueron los informes de los consultores.<sup>194</sup> En cuanto al tipo de sistema, resultó que tanto un sistema ‘cap-and-trade’ basado en un límite absoluto de certificados como un sistema de ‘baseline-and-credit’ basado en la variación de acuerdo al escenario base pueden crear incentivos no deseados. Por ejemplo, el cap-and-trade puede premiar bajos niveles de eficiencia energética del pasado mientras que el baseline-and-credit puede incentivar el aumento de la producción.<sup>195</sup> Sin embargo, el informe final concluyó que

---

<sup>191</sup> FIELD. Design Options for Implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC. Final Report to the European Commission DG Environment. London, FIELD, 22 de Febrero 2000.

<sup>192</sup> ver KERR, S. Allocation of Greenhouse Gas Reduction Responsibilities Among and Within the Countries of the European Union. Scoping Paper 5 to the European Commission DG Environment. Washington, CCAP, Junio 1999.

<sup>193</sup> FIELD, Op. cit.; CCAP. Design of a Practical Approach to Greenhouse Gas Emissions Trading Combined with Policies and Measures in the EC, Washington, CCAP, Febrero 2000.

<sup>194</sup> HAYDEN, M. Entrevista telefónica, 4 de Julio 2012

<sup>195</sup> KERR, S., Op. cit.

*“the most successful trading schemes around the world are cap-and-trading schemes”.*<sup>196</sup>

Además, en 1999 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, del inglés United Nations Conference on Trade and Development) publicó un informe sobre el comercio de derechos de emisión que claramente recomendó un enfoque cap-and-trade entre entidades privadas por razones medioambientales y económicas.<sup>197</sup> Esta recomendación se basó primordialmente en la experiencia estadounidense con ambos tipos de sistema.<sup>198</sup> El cap-and-trade fue entonces el sistema preferido en las primeras deliberaciones sobre el diseño de un posible EU ETS.

En cuanto a los participantes de un sistema comercial, la eficiencia y la eficacia medioambiental favorece un sistema dirigido a los actores de las primeras etapas del proceso productivo, es decir minas o proveedores de hidrocarburos. Sin embargo, por la factibilidad política se recomendó un sistema que se dirige a los mayores consumidores de hidrocarburos, es decir sectores industriales como los generadores de electricidad, producción de acero o de cemento.<sup>199</sup> Sin embargo, un sistema para consumidores individuales – es decir ciudadanos ‘normales’ – tampoco parecía razonable por los enormes costes de transacción inherentes.<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup> FIELD, Op. cit., p. 12.

<sup>197</sup> TIETENBERG, T. et al. International Rules for Greenhouse Gas Emissions Trading: Defining the Principles Modalities, Rules and Guidelines for Verification, Reporting and Accountability. UNCTAD/GDS/GFSB/ Misc.6. Nueva York, UNCTAD, 1999.

<sup>198</sup> La experiencia con el cap-and-trade se basaba en el programa contra la lluvia acida en los EEUU y su programa de derechos de emisión para dióxido de azufre y también el Regional Clean Air Incentives Market (RECLAIM) para óxidos de nitrógeno y óxidos de azufre para la región de Los Ángeles. La experiencia con el baseline-and-credit se basaba en el comercio de derechos de emisión con varias sustancias nocivas establecidos desde el 1977 en los EEUU.

<sup>199</sup> FIELD. Op. cit., p. 5.

<sup>200</sup> Ibid., 23

En cuanto al método de asignación de certificados, la subasta fue identificada como opción preferible. La asignación de certificados gratuitos fue clasificada como segunda mejor opción. Se recomendó un sistema centralizado en el cual la UE toma las decisiones sobre la cantidad de certificados disponibles y sobre la cantidad que se otorga a cada Estado Miembro de la UE.<sup>201</sup> Las decisiones más específicas podrían tomarse a nivel de cada Estado dejando a la UE en un rol de supervisor para asegurar que se respeten las reglas de competencia y de ayuda del Estado.<sup>202</sup>

En cuanto al monitoreo y la verificación, se estimó necesario un cierto grado de armonización de reglas para el funcionamiento eficiente del sistema. Además, la violación de las normas debería ser penalizada a través de multas financieras automáticas que sobrepasan por lejos el precio de los certificados.<sup>203</sup> Esta recomendación fue un resultado de la experiencia estadounidense donde los métodos de sanción causaron problemas en algunos sistemas.<sup>204</sup>

## **5.2.2 Preparación de actores no-gubernamentales**

El proceso de aprendizaje no solamente se llevó a cabo dentro de la Comisión, sino que también en el sector industrial. La federación europea para los generadores de electricidad EURELECTRIC fue identificada por la Comisión como contraparte importante, ya que gran parte de las cargas de un posible CDE iba a caer sobre ese sector.<sup>205</sup> EURELECTRIC invitó a un taller en Febrero 1999 para preparar un simulacro de un CDE que se debía realizar en una etapa posterior.<sup>206</sup> La iniciativa se denominó

---

<sup>201</sup> CCAP. Op. cit., p. 53

<sup>202</sup> FIELD, Op. cit., p. 31

<sup>203</sup> Ibid., 33

<sup>204</sup> CCAP/FIELD. Compliance-related Aspects of Greenhouse Gas Emissions Trading in the EU. Scoping Paper 7 to the European Commission DG Environment. Washington & London, CCAP & FIELD, 1999.

<sup>205</sup> MEADOWS, D. Entrevista telefónica, 5 de Julio 2012.

<sup>206</sup> EURELECTRIC. Greenhouse Gas and Electricity Simulation, An Exercise in Trading Carried Out by the Electricity Industry in Collaboration with the International Energy Agency and Parisbourse. Bruselas, EURELECTRIC, 1999.

GETS (Greenhouse Gas and Energy Trading Simulations) y Peter Vis como funcionario de la Comisión fue asignado como miembro del consejo asesor. El primer simulacro (GETS I) se inició en Mayo 1999. Duró ocho semanas y participaron 16 plantas virtuales que comerciaron no solamente certificados de CO<sub>2</sub> sino que también la electricidad misma. Se concluyó que un sistema comercial no garantizaba que todos los participantes cumplieran con las reglas establecidas.<sup>207</sup> Esta observación estuvo en línea con las conclusiones de los informes preparados por FIELD y CCAP.

En el segundo simulacro de GETS (GETS II) del Febrero 2000, se incrementó el número de participantes a 34 incluyendo empresas de otros sectores industriales.<sup>208</sup> Los resultados fueron presentados en Noviembre 2000 y mostraron que el método de asignación de certificados no influye en el resultado medioambiental, pero que sí tiene un impacto financiero considerable para los participantes. También se concluyó que el CDE no ofrecía suficientes incentivos para fomentar el desarrollo de las energías renovables y que se requerían otros instrumentos para complementar el CDE.<sup>209</sup> Sin embargo, los simulacros GETS no influyeron mucho en los planes de la Comisión: GETS no fue pensado como modelo para el EU ETS sino que al revés: el sector industrial quiso anticipar el desarrollo del EU ETS y prepararse de la mejor forma posible para el futuro sistema.<sup>210</sup>

### **5.2.3 Cooperación entre Parlamento Europeo y las ONG**

El Parlamento Europeo también adoptó un rol más activo en esta etapa de la discusión sobre un posible EU ETS. Cuando su Comité del Medioambiente debatió el CDE europeo en Septiembre 1999, los miembros del parlamento presentaron una amplia gama de vistas y opiniones sobre un eventual mercado europeo para emisiones. Por un lado, hubo parlamentarios que rechazaron la idea porque consideraban el comercio de derechos para contaminar era inmoral. Otros parlamentarios se mostraron más

---

<sup>207</sup> Ibid, 25

<sup>208</sup> EURELECTRIC. Gets 2 Report. Bruselas, EURELECTRIC, 6 de Noviembre 2000.

<sup>209</sup> SECOND Euro-CO2 Trading Experiment "a Success". ENDS Daily. Issue 870, 8 de Noviembre 2000.

<sup>210</sup> MEADOWS, D. Entrevista telefónica, 5 de Julio 2012.

pragmáticos concluyendo que el fin justificaba las medidas. El hombre clave de la Comisión, Jos Delbeke, también estuvo presente en la discusión parlamentaria enfatizando la necesidad para ambas partes – Comisión y Parlamento - de encontrar una solución pragmática que también sirviera para manifestar el liderazgo europeo en la política para el cambio climático a nivel global.<sup>211</sup> Poco después, la parlamentaria Hiltrud Breyer, del partido verde alemán, comunicó que la propuesta de establecer un CDE europeo era un paso en la dirección correcta, siempre y cuando el sistema incluyera condiciones estrictas y sanciones duras para las empresas que no cumplieran con las normas.<sup>212</sup>

Entonces, el CDE dentro de la UE era aparentemente más fácil de aceptar para las ONG medioambientales y el Parlamento Europeo que el CDE a nivel internacional. La gran ventaja del sistema interno era que el comercio se iba a desarrollar entre empresas dentro de países industrializados y que no existía la posibilidad de aprovecharse de países en vías de desarrollo para obtener certificados baratos.

El Libro Verde se publicó finalmente el 8 de Marzo 2000. Es interesante señalar que fue complementado por un Comunicado presentado el mismo día sobre otras políticas y medidas para reducir las emisiones de GEI.<sup>213</sup> Vistos ambos documentos en conjunto, queda claro que la UE trataba de establecer un plan con dos vías: una para bajar sus emisiones de GEI y la otra para establecer su posición como líder mundial en este aspecto.<sup>214</sup> La otra vía incluyó unas 30 medidas, incluyendo entre otras medidas estándares para la eficiencia energética, medidas relacionadas al precio para el

---

<sup>211</sup> PARLIAMENT Split over Tradable Emission Permits. Environment Watch. pp.14-15, 17 de Septiembre 1999.

<sup>212</sup> CLIMATE Change: Commission Floats European Programme and Emissions Trading Plan. Europe Environment. 564, 1-3, 21 de Marzo 2000.

<sup>213</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(2000)88 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Policies and Measures to Reduce Greenhouse Gas Emissions: Towards a European Climate Change Programme (ECCP). Bruselas, 8 de Marzo 2000.

<sup>214</sup> TWIN Track” Plan to Reverse Rising GHG, Meet Kyoto Aims Includes Trading Scheme. International Environmental Reporter. 23:6, 223-4, 15 de Marzo 2000; CLIMATE Change: Commission Floats European Programme and Emissions Trading Plan. Europe Environment. 564, 1-3, 21 de Marzo 2000.

transporte y el incremento del uso de generación combinada de calor y de electricidad. Para seguir desarrollando el plan de dos vías, la Comisión propuso establecer el 'European Climate Change Programme' (ECCP).<sup>215</sup>

Claramente en esta fase el desarrollo más importante consistió en la elaboración de los informes de FIELD y CCAP cuyos resultados están reflejados en el Libro Verde. Además de unas referencias directas y explícitas a los informes, existe una alta consonancia entre las principales conclusiones de los informes y las preferencias sobre el diseño del EU ETS expresadas en el Libro Verde. El otro desarrollo mayor de esta fase era que el sector industrial más grande afectado por un posible CDE – la industria eléctrica - empezó a prepararse para el comienzo de un sistema comercial ganando experiencia de simulacros.

### **5.3 El proceso de consultas**

#### **5.3.1 Consultas en el marco del ECCP**

El proceso de consultas anunciado en el Comunicado del 1999 se desarrolló después de la publicación del Libro Verde. Un primer elemento a nivel europeo de este proceso se desarrolló dentro del ECCP. Su Grupo de Trabajo 1 se concentró en los mecanismos flexibles y se realizaron 10 reuniones entre Julio 2000 y 2001. De acuerdo a Lefevere, quien era miembro de este grupo, estas reuniones no sirvieron solamente de plataforma para las diferentes partes interesadas para intercambiar sus opiniones sobre el desarrollo del régimen comercial, sino que también contribuyó al aprendizaje ya que el intercambio de ideas ayudó a aclarar diferentes conceptos y generó nuevas ideas.<sup>216</sup>

El mandato enfatizó dos fases principales para el trabajo del grupo. En primer lugar, el grupo debía concentrarse en el desarrollo de un posible CDE a nivel europeo y el marco regulatorio que tal sistema necesitaba. En la segunda fase, el grupo se debía

---

<sup>215</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(2000)88 final, Op. cit., p. 4.

<sup>216</sup> LEFEVERE, J., Op. cit., pp. 98-99.

concentrar en la conexión entre el sistema europeo y los mecanismos flexibles del Protocolo de Kyoto, es decir la Implementación Conjunta (IC) y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). La tarea era generar consenso sobre la base apropiada para un marco político europeo y sobre el rol apropiado de la Comunidad Europea dentro de ese marco.<sup>217</sup>

El mandato enumeró 19 participantes, todos con un reemplazante excepto para algunos miembros de las Direcciones Generales de la Comisión los cuales tuvieron varios reemplazantes.<sup>218</sup> Por parte de la Comisión, participaron cuatro Direcciones Generales (DG): DG Medioambiente, incluyendo Jos Delbeke y Peter Vis, DG Empresa e Industria, DG Asuntos Económicos y Financieros y DG Transporte y Energía. Se incluyeron cinco entes representando la industria europea: EURELECTRIC, el BDI (Federación Alemana de la Industria, Bundesverband Deutscher Industrie), ERT/UNICE, el Consejo Europeo de la Industria Química y el Emissions Trading Group UK. Finalmente, tres representantes de las ONG medioambientales fueron invitados a participar: FIELD, CNE y el WWF.<sup>219</sup>

Este proceso fue dominado por los intereses del grupo de funcionarios del DG Medioambiente.<sup>220</sup> Ellos involucraron a representantes que estaban proclives a la idea del CDE y a los que tenían un interés substancial en el tema. Así, la composición del grupo de trabajo estaba diseñada de tal forma que un resultado positivo era factible.<sup>221</sup>

El programa de trabajo del grupo contenía cinco temas principales: (I) la definición de objetivos para cada sector industrial, (II) ¿Cómo reconocer acciones tempranas (*early*

---

<sup>217</sup> COMISIÓN EUROPEA. Mandate – Working Group 1 of the European Climate Change Programme: 'Flexible Mechanisms'. Bruselas, 5 de Junio 2000.

<sup>218</sup> Ibid.

<sup>219</sup> Ibid.

<sup>220</sup> EGENHOFER, C. Entrevista telefónica, 10 de Julio 2012

<sup>221</sup> Ibid.

action)?, (III) Co-existencia con CDE más amplios, (IV) la infraestructura regulatoria y (V) Competencia justa y el mercado interno.<sup>222</sup>

En la primera reunión, el director de la ‘Clean Air Market Division’ de la Agencia de Protección Medioambiental de los EEUU presentó el sistema comercial para el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y el óxido de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) vigente en los EEUU. Jos Delbeke enfatizó que el grupo debería tener un enfoque práctico y optar por un aprendizaje continuo que se lleve a cabo en el proceso mismo. Otro funcionario del DG Medioambiente, Peter Vis, presentó en esta reunión un documento sobre la definición de los objetivos.<sup>223</sup> Las discusiones en la segunda reunión incluyeron un análisis económico de Peter Zapfel, también funcionario y economista del DG Medioambiente, que mostraba los beneficios económicos de un sistema comercial. También se discutió un documento sobre los diferentes métodos en cuanto a la asignación de certificados. En este respecto, los representantes del sector industrial declararon que una asignación que se basaba en subastas era una medida excesiva y que iba a poner en riesgo la competitividad de la industria europea.<sup>224</sup> Esta declaración contrasta con las conclusiones de los documentos publicados anteriormente por la Comisión.

### **5.3.2 Respuestas al Libro Verde**

El segundo elemento importante del proceso de consultas incluye las respuestas al Libro Verde hechas por el Parlamento Europeo, las ONG medioambientales y el sector industrial. En este entonces, el concepto del CDE había sido aceptado y clasificado como buena idea, pero la posición de las diferentes partes interesadas divergía considerablemente en cuanto al diseño específico, el grado de armonización y el rol del CDE con respecto a otros instrumentos políticos. La posición del Parlamento Europeo sobre la política para el cambio climático y los mecanismos flexibles se definió en la

---

<sup>222</sup> COMISIÓN EUROPEA. Mandate – Working Group 1 of the European Climate Change Programme: ‘Flexible Mechanisms’. Bruselas, 5 de Junio 2000.

<sup>223</sup> COMISIÓN EUROPEA. ECCP Working Group 1, Summary Record of Meeting July 19 2000. Bruselas, 28 de Septiembre 2000.

<sup>224</sup> Ibid.

sesión plenaria del Octubre 2000. Los miembros del Parlamento insistían que el EU ETS debía ser acompañado por otras medidas más ambiciosas. El CDE se debería emplear como instrumento suplementario y se recomendó un tope máximo de 50% para el uso de los mecanismos flexibles. En cuanto al diseño del sistema comercial europeo, se debería llegar a un acuerdo previo sobre las metas de reducción de GEI para cada sector y país. El método de asignación de certificados debía ser la subasta.

El Parlamento Europeo pidió la introducción de medidas vinculantes para obligar a los Estados miembros de no sobrepasar sus cuotas. La Comisión debía elaborar un primer borrador de una directiva bajo el proceso de co-decisión cuyo fin sería la imposición de sanciones en el caso de que Estados no cumplen con las reglas.<sup>225</sup>

El Libro Verde del año 2000 incluyó diez preguntas a partes interesadas dirigidas primordialmente al grado de armonización del sistema. Unos 70 actores no-estatales comentaron sobre el Libro Verde y contestaron las preguntas. Las respuestas de los principales actores no estatales están resumidas en la tabla 3.

---

<sup>225</sup> CLIMATE Change: Parliament Urges EU to Take Lead in Kyoto Follow-up. Europe Environment. 577, 1-2, 31 de Octubre 2000; EUROPEAN Parliament Backs EU Move on Climate Strategy Despite U.S. Stance. International Environment Reporter. 23:23, 853-4, 8 de Noviembre 2000.

Actor	CEFIC (químicos)	CEPI (papel y pulpa)	CEMBUREAU (cemento)	EUROFER (acero)	OGP/EUROPIA (refinerías)	EURELECTRIC (energía)	UNICE (industria en general)	CNE (ONG medioambiental)
<b>A favor del comercio?</b>	Bajo ciertas condiciones, pero prefiriendo acuerdos voluntarios	Sí	Sí	Sí	Sí, pero dependiendo de entrada en vigor del Protocolo	Sí	Sí	Sí, pero cauteloso
<b>Sistema común para diferentes sectores?</b>	No claro	Sí	Sí	-	No, participación voluntaria	Sí	Sí	Sí
<b>Límites absolutos de emisiones a nivel europeo?</b>	No claro, argumentos a favor y en contra	No	No	No	-	No	No	Sí
<b>Método de asignación armonizado a nivel europeo?</b>	No claro	No claro	No, entrega gratuita	No	Sí, entrega gratuita	Sí, combinación entre entrega gratuita y subastas	-	Sí, subastas
<b>Monitoreo y control a nivel europeo?</b>	Sí, pero preferiblemente a nivel global	Sí	No	-	Sí, pero sin penalización	Sí	Sí	Sí
<b>Grado de armonización?</b>	No claro, mixto?	Mixto	Mixto	Descentralizado	Mixto, pero con fuerte elemento de descentralización	Mixto, pero con fuerte elemento de centralización	Mixto	Centralizado

**Tabla 3: Posición de los actores no-estatales frente al emergente CDE<sup>226</sup>**

<sup>226</sup> Elaboración propia basada en: COMISIÓN EUROPEA. Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union: Summary of Submissions. Part I: Non governmental submissions. Bruselas, 14 de Mayo 2001.

La ONG medioambientalista central en el proceso del desarrollo del CDE en Europa, Climate Action Network Europe (CNE), aclaró en Octubre 2000 que un CDE europeo bien diseñado podía ser un instrumento para cumplir con las metas del Protocolo de Kyoto.<sup>227</sup> Además, CNE se afilió de cierta forma con el Parlamento Europeo enfatizando que el plan de la Comisión era demasiado restringido. En vez de optar por la inclusión de los sectores industriales que consumen los hidrocarburos un enfoque más general en los proveedores y extractores de las materias sería deseable para así también cubrir las emisiones del sector doméstico y del transporte. De forma parecida al Parlamento, CNE también manifestó su preocupación que el CDE podría desincentivar la implementación de otros instrumentos políticos para la lucha contra el cambio climático.<sup>228</sup> En términos generales, las ONG medioambientalistas argumentaron a favor de un sistema que es ecológicamente efectivo requiriendo metas estrictas y un buen sistema de monitoreo y verificación implementado a nivel comunitario. Generalmente se favoreció la opción de subastar los certificados en vez de entregarlos gratuitamente basándose en los niveles de las emisiones del pasado.<sup>229</sup>

En cuanto a los comentarios de las diferentes federaciones industriales, la Comisión recibió comentarios más positivos sobre el desarrollo del CDE europeo. Con la excepción de la industria química, todos los sectores estaban generalmente a favor del CDE. Sin embargo, la industria europea quería evitar un sistema que pusiera en desventaja las empresas europeas con la competencia global. También enfatizaron que los sectores industriales no deberían tener cargas desproporcionales y que habría que desarrollar instrumentos para otros sectores, sobre todo el transporte y las emisiones domésticas. En cuanto al alcance sectorial, la industria prefirió un enfoque amplio cubriendo tanto todas las industrias como la mayor cantidad de GEI posibles. Para la asignación de certificados la industria favoreció fuertemente la entrega gratuita de certificados basándose en los niveles de las emisiones del pasado, ya que subastas

---

<sup>227</sup> CNE. Emissions Trading in the EU. Position Paper. Bruselas, CNE, Octubre 2000, p. 1.

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> COMISIÓN EUROPEA. Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union: Summary of Submissions. Part I: Non governmental submissions. Bruselas, 14 de Mayo 2001.

tendrían el mismo efecto como impuestos, es decir poner en peligro la competitividad de la industria europea.

En cuanto a las diferencias entre las federaciones industriales, el sector de energía (EURELECTRIC) entregó una de las respuestas más elaboradas, basándose entre otros en su simulacro GETS. La respuesta de la industria de cemento (CEMBUREAU) también fue bastante completa, mientras que los otros sectores se limitaron a comentarios más breves. En general, EURELECTRIC apoyó más el enfoque centralizado que las otras federaciones que optaron más bien por diseños descentralizados. La industria petrolera (EUROPIA) claramente cabe en esta categoría pidiendo un sistema descentralizado y flexible argumentando a favor de la participación voluntaria y de no multar empresas que no cumplieran sus metas. El principal escéptico era CEFIC representando la industria química, quienes argumentaron que el sector químico con su alta exposición a la competencia global en conjunto con la dependencia de energía pagable dejó a este sector en una posición particularmente vulnerable. Favorecieron un acuerdo voluntario de largo plazo orientado en el aumento de la eficiencia energética en vez del CDE.

Las respuestas al Libro Verde se publicaron en la página web de las Comisión y llenaron más de 700 páginas, con la mayoría de los comentarios de federaciones de negocio y de la industria que podrían ser afectados directamente por el sistema. Además, diez Estados miembros y Noruega también comentaron la propuesta<sup>230</sup>, tal como un par de ONG medioambientalistas. El resumen de la Comisión concluye que

*“Given the considerable number of submissions, and the diversity of the views expressed within them, it is difficult to “distil” any over-riding conclusions of a very specific kind. Beyond the basic favouring of trading as an instrument, there are few areas of consensus among the opinions expressed.”*<sup>231</sup>

---

<sup>230</sup> Las respuestas de los Estados se discuten en el siguiente capítulo de este trabajo.

<sup>231</sup> COMISIÓN EUROPEA. Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union: Summary of Submissions. Part I: Non governmental submissions. Bruselas, 14 de Mayo 2001.

Sin embargo, tal como se describió anteriormente, un par de patrones en cuanto a similitudes y divergencias han sido identificados.

#### **5.4 Reflexiones finales**

Se puede concluir de este capítulo que la Comisión Europea tomó la iniciativa, aumentó el conocimiento sobre mecanismos de mercado como el CDE a través de consultores externos y ganó el apoyo de las partes interesadas. Un factor importante en este proceso fue el cambio de personal dentro de la DG Medioambiente de la Comisión misma que se realizó poco después de la adaptación del Protocolo de Kyoto. La mayoría de los funcionarios que favorecieron políticas basadas en límites fijos dejaron la Dirección General y fueron reemplazados por economistas proclives a la idea del CDE. Importantes federaciones industriales fueron proclives a la idea del CDE y empresas multinacionales como BP hasta crearon su propio CDE a nivel interno.

La Comisión aprendió sobre el CDE a través de los consultores FIELD y CCAP, los cuales produjeron siete documentos de trabajo y dos informes finales sobre el posible diseño de un sistema comercial. La mayoría de las recomendaciones posteriormente formaron parte del Libro Verde. Finalmente, la Comisión creó apoyo entre las partes interesadas, dado que un sistema comercial era más atractivo que impuestos para la industria, fue más fácil “venderles” esta nueva idea que volver a proponer impuestos. Entre Marzo 2000 y Enero 2001, se desarrolló un importante proceso de aprendizaje y legitimación de la idea a través del grupo de trabajo del ECCP. Este grupo había sido formado por la Comisión para garantizar el consenso sobre cuestiones de diseño que posteriormente podría servir para apuntalar a un borrador de una directiva sobre el CDE aunque inicialmente no todos los participantes estuvieron a favor del CDE. Las respuestas al Libro Verde mostraron que la mayoría de los sectores industriales y también las ONG medioambientalistas estaban a favor del EU ETS y que el sistema comercial fue percibido como un buen concepto. Obviamente existieron opiniones diferentes entre las partes interesadas, ya que por ejemplo las ONG medioambientalistas generalmente se mostraron más cautelosas prefiriendo un enfoque centralizado que la industria. De los sectores industriales, la industria química era la que más rechazaba el concepto del CDE.

## 6 EL ROL DE LOS ESTADOS MIEMBROS

La normativa internacional introdujo la idea del CDE en la Unión Europea. Esta idea fue recogida por la Comisión que inició y desarrolló la idea de un EU ETS en conjunto con expertos y partes de la industria europea. ¿Cuál era el rol de los Estados miembros de la Unión Europea en este proceso? Si el comportamiento de la Comisión se puede considerar independiente o no depende de si la Comisión actuó a petición de Estados miembros específicos y anticipó un apoyo general por parte de los Estados en cuanto a la creación de un CDE. En este caso, uno podría argumentar que la Comisión primordialmente sirvió como agente para los gobiernos nacionales en vez de contribuir autónomamente.

Para investigar la validez de esta explicación, se necesita saber cuáles Estados cambiaron sus preferencias y cómo estos cambios se canalizaron a través del sistema político europeo. La dinámica de que hay Estados que dominan y otros que siguen en cuanto a políticas medioambientales europeas ha sido descrita por Andersen y Liefferink como mecanismo importante que garantizó la evolución rápida de regulaciones medioambientales en Europa.<sup>232</sup> En el fondo, los Estados que dominan en el conjunto con la competencia regulatoria permiten que la política medioambiental europea se desarrolle.<sup>233</sup> En cuanto al EU ETS, se puede distinguir entre Estados miembros que: a) apoyan, b) rechazan y c) son indiferentes con respecto al CDE.

La forma a través de la cual las preferencias de los Estados miembros se canalizan en el sistema político europeo depende de la fase de la elaboración de una cierta política. En la fase inicial, la cual es objeto de este trabajo, es la Comisión Europea quien tiene el derecho formal y exclusivo de iniciar legislación y de preparar borradores para documentos legales. Sin embargo, los Estados miembros pueden usar por lo menos

---

<sup>232</sup> ANDERSEN, M.S. y LIEFFERINK, D. *European Environmental Policy: The Pioneers*. Manchester, Manchester University Press, 1997.

<sup>233</sup> HOMEYER, I. *Enlarging EU Environmental Policy*. En: ENVIRONMENTAL STUDIES WORKSHOP *Environmental Challenges of EU Eastern Enlargement*. Robert-Schuman-Centre, European University Institute, Florencia, Italia, 25-26 de Mayo 2001.

dos canales en esta fase. En primer lugar, la presidencia del Consejo de Ministros, que cambia cada seis meses de un Estado miembro a otro. El Estado que ocupa la presidencia es responsable para presidir las reuniones del Consejo y de resolver problemas irresueltos a través de negociaciones. Aunque la agenda en gran parte se hereda de la presidencia anterior, cada presidencia también tiene la posibilidad de comenzar nuevas iniciativas.<sup>234</sup> En segundo lugar, el Consejo de Ministros puede pedir propuestas legislativas de la Comisión. Estados miembros también pueden influir en la fase temprana de la iniciación de políticas a través de diferentes comités, audiencias públicas y consultas informales con la Comisión.

Por lo tanto, la investigación del rol de los Estados miembros se basa en la propuesta que el cambio de la posición por parte de los Estados miembros de la UE fue el factor clave para el desarrollo del EU ETS. La Comisión actuó por petición de los Estados miembros y anticipó el apoyo general por parte de los Estados al proponer formalmente el EU ETS.

Para investigar el rol de los Estados miembros de la Unión Europea, se analizarán a continuación sus posiciones por un lado individualmente y por otro lado colectivamente en el Consejo. Se distinguen dos fases: El primer período comprende desde la adopción del Protocolo de Kyoto hasta la publicación del Libro Verde. El segundo “período” constituye la fase de respuestas de los países al Libro Verde. Las preferencias de los respectivos Estados se hicieron más evidentes en esta etapa, ya que estaban obligados a pronunciarse sobre las diferentes opciones de diseño del sistema.

## **6.1 De Kyoto al Libro Verde**

A diferencia de los Estados Unidos, los Estados miembros de la Unión Europea tenían pocos conocimientos y ninguna experiencia con el CDE en el campo de la política medioambiental. Esto implicó que la mayoría de los Estados europeos tenían que

---

<sup>234</sup> GRANT, W. et al. *The Effectiveness of European Union Environmental Policy*. London, Macmillan Press, 2000.

definir sus preferencias después de la adopción del Protocolo de Kyoto, así que en muchos casos no se puede hablar de un cambio de preferencias dentro de los gobiernos sino que de una primera aproximación al tema. Este análisis se concentra primordialmente en los tres países más grandes de la Unión Europea – el Reino Unido, Alemania y Francia – ya que en esta época por su tamaño tenían más votos en el Consejo de Ministros que los demás países y también eran responsables para la mayoría de las emisiones dentro de la Unión.<sup>235</sup> Se categorizarán los respectivos países como partidarios, opositores o neutros al comercio de derechos de emisión.

### **6.1.1 Partidarios**

Poco después de la adopción del Protocolo de Kyoto el Reino Unido, los Países Bajos y Dinamarca prestaron mucha atención al CDE definiéndolo claramente como un instrumento factible para lograr las metas internacionales de Kyoto. El Reino Unido y Dinamarca desarrollaron sus propios regímenes de comercio, mientras que los Países Bajos lo estaban planificando.

#### **6.1.1.1 El Reino Unido**

El país más proclive fue el Reino Unido, que ya desempeñó un rol importante en las negociaciones internacionales de Kyoto. Fue quien propuso un compromiso que resultó en el Artículo 17 sobre el CDE. Desde los primeros años de la década de los 90, el Reino Unido ha sido muy activo en cuanto a políticas climáticas internacionales y nacionales. Sin embargo, al analizar esta actividad se tiene que tomar en cuenta que las proyecciones de las emisiones de GEI en el país eran regresivas. En el curso de la privatización del sector energético se cesaron los pagos de subsidios al carbón. Centrales eléctricas reemplazaron carbón por gas que es menos intensivo en

---

<sup>235</sup> También se argumenta que los tres países representan los mayores grupos de interés en la política de cambio climático en la UE (SCHJOLSETH, S. Explaining EU Climate Unity: Actors, Interests and Institutions. Lysaker, The Fridtjof Nansen Institute, 1999)

emisiones de CO<sub>2</sub>. Así, la reducción de emisiones en el Reino Unido en la década de los 90 no era el resultado de políticas climáticas específicas.<sup>236</sup>

La iniciativa de establecer un régimen doméstico de comercio de derechos de emisión en el Reino Unido surge de la industria que estaba en búsqueda a alternativas para el plan del gobierno de introducir un impuesto a emisiones.<sup>237</sup> En 1998, el Comité Asesor sobre Negocio y Medio Ambiente (ACBE por sus siglas en inglés, Advisory Committee on Business and the Environment) concluyó que era positivo explorar los potenciales del CDE.<sup>238</sup> En marzo 1998, se estableció un grupo de expertos que recomendó la creación de un régimen de comercio virtual – es decir sin compras y/o pagos reales – dentro de un grupo de empresas nacionales interesadas para aumentar el conocimiento sobre el funcionamiento de tales sistemas comerciales.<sup>239</sup>

En 1999, las asociaciones industriales británicas formaron el Grupo de Comercio de Derechos de Emisión (ETG por sus siglas en inglés, Emissions Trading Group) para trabajar en un diseño de un régimen de comercio de derechos de emisión (Jordan et al. 2003a, 189). En este instante, uno de los miembros - BP – ya había desarrollado su propio esquema interno. El comercio de derechos de emisión también asumió un rol más importante dentro del gobierno nacional, ya que se iniciaron discusiones oficiales con respecto al tema.<sup>240</sup> En Febrero 2000, el Primer Ministro comunicó su apoyo a la creación de un mercado de derechos de emisión.<sup>241</sup> En Noviembre 2001, se creó finalmente el régimen nacional de CDE en el Reino Unido, que reflejó en gran medida

---

<sup>236</sup> COLLIER, U., Op. cit.

<sup>237</sup> JORDAN, A. et al. Policy Innovation or “Muddling Through”= “New” Environmental Policy Instruments in the United Kingdom. Environmental Politics. 12(1):189, 2003.

<sup>238</sup> ACBE. ACBE 8<sup>th</sup> Progress Report. London, ACBE, 1998.

<sup>239</sup> MARSHALL, L. Economic Instruments and the Business Use of Energy: A Report by Lord Marshall. London, Task Force Secretariat, 1998, p.2.

<sup>240</sup> EMISSIONS Trading Proposals Keep Climate Change Policy in the Move. ENDS Report. Issue 297, Octubre 1999.

<sup>241</sup> UK Environmental Tax Plans Panned. ENDS Daily. Issue 711, 29 de Febrero 2000.

los conceptos elaborados por el ETG. Después de varios retrasos, la operación del sistema comenzó en 2002.

El Reino Unido fue el líder principal en cuanto al CDE en la Unión Europea. Sin embargo, el país no pidió la creación de un sistema nacional en otros países aunque tuvo la oportunidad de hacerlo. En los primeros seis meses del año 1998, el Reino Unido ocupó la presidencia del Consejo de Ministros y podría haberse aprovechado de esta situación para introducir la idea a través del Consejo. Sin embargo, para el tema del CDE el enfoque principal del gobierno británico era la inclusión de empresas privadas para elaborar un sistema doméstico.<sup>242</sup> A cambio, el Consejo se usó para discutir otros temas de contaminación del aire. El Reino Unido había convocado un Consejo Conjunto de Medio Ambiente y Transporte para discutir políticas de transporte y su impacto medioambiental.<sup>243</sup> Esto indica que el Reino Unido no utilizó el Consejo para promover la idea del CDE. De hecho, el Reino Unido no pudo lanzar este tema en el Consejo por la falta de un acuerdo sobre el reparto de las cargas que emanaron del Protocolo de Kyoto.<sup>244</sup> Este acuerdo, sobre cómo repartir a nivel de países la meta de reducir las emisiones de GEI por 8% a nivel comunitario, se logró en Junio 1998 en el Consejo de Medio Ambiente. En Julio, Austria asumió la presidencia del Consejo, pero este país no estaba a favor de un sistema comercial.<sup>245</sup>

Ocupando la Presidencia del Consejo, el Reino Unido también podría haber influido la política climática comunitaria presidiendo el Ad Hoc Working Group on Climate Change. Se trató de un grupo informal donde se reunieron los representantes del DG Medio Ambiente y varios expertos de los Estados miembros. Sin embargo, en la práctica este grupo funcionó más bien como instrumento de la Comisión que de los Estados miembros. Las propuestas e ideas de la Comisión normalmente servían como

---

<sup>242</sup> GREEN Light for the EU Presidency. *Financial Times*. 7 de Enero 1998.

<sup>243</sup> Ibid.

<sup>244</sup> CHASEK, P. et al., Op. cit.

<sup>245</sup> Ibid.

punto de partida para las discusiones en el grupo, ya que estas fueron consideradas las más neutras.<sup>246</sup>

El gobierno del Reino Unido no se comprometió completamente en los planes de establecer un régimen comercial hasta 1999. Además, el enfoque era más bien doméstico que comunitario. El Programa del Reino Unido para el Cambio Climático del año 2000 (UK Climate Change Programme) apenas mencionó los planes europeos de establecer un sistema comunitario. Sin embargo, se hizo una referencia a la colaboración entre el Reino Unido, la Comisión y otros Estados miembros para desarrollar las ideas propuestas por la Comisión en el Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de GEI en la Unión Europea, tomando en cuenta la experiencia de establecer un esquema doméstico.<sup>247</sup> Los comentarios del Reino Unido evidenciaron que el gobierno prefirió un sistema descentralizado con sistemas nacionales conectados en vez de un sistema armonizado a nivel comunitario. Pese a este enfoque doméstico, la aprobación británica a un sistema de CDE fue políticamente importante para la Comisión, ya que el Reino Unido fue uno de los principales opositores a un impuesto europeo a emisiones de GEI al inicio de la década de los 90.<sup>248</sup>

Entonces, ¿por qué el Reino Unido finalmente optó por un régimen de CDE como instrumento político para reducir las emisiones de GEI? En primer lugar, se ha argumentado frecuentemente que el Reino Unido era proclive a políticas flexibles y basadas en mecanismos de mercado en la década de los 90. Los factores determinantes en este contexto fueron la orientación general hacia el libre mercado por parte de los partidos gobernantes, la recesión económica en los primeros años de la década y la creciente susceptibilidad para nuevas ideas de la Unión Europea incluyendo regulaciones medioambientales más estrictas.<sup>249</sup> El respaldo para el CDE

---

<sup>246</sup> Ibid.

<sup>247</sup> DETR. Climate Change: The UK Programme. London, DETR, 2000.

<sup>248</sup> SKJAERSETH, J.B. 1994, Op. cit.

<sup>249</sup> JORDAN, A. et al., Op. cit., p. 184.

también es lógico en cuanto al rechazo de planes comunitarios de cobrar impuestos de energía o emisiones. En este sentido, la solución comercial se puede entender como herramienta política alternativa.

En segundo lugar, la mayoría de los actores domésticos influyentes estaban a favor de una solución de mercado en 1998.<sup>250</sup> Uno de estos actores fue FIELD que prestó sus servicios a la Comisión analizando diferentes opciones de diseño para un régimen comercial europeo. Dentro del gobierno el *Cabinet Committee on the Environment*, el *Department on Environment, Transport and Regions*, *Her Majesty's Treasury* y el *Department of Trade and Industry* respaldaron mecanismos flexibles, incluyendo el comercio de derechos de emisión. En cuanto al sector industrial, la política climática en general y específicamente el comercio de derechos de emisión han sido desarrollados a través de procesos de consulta y negociaciones con el gobierno británico. Si bien parte de la industria se resistía a los planes,<sup>251</sup> el régimen comercial contó con el respaldo de actores muy importantes, entre otros la Confederación Británica de la Industria, el ACBE y BP. Hasta los representantes de la industria de carbón percibieron el comercio de derechos de emisión como instrumento factible para reducir el impacto que una reducción de GEI podría tener para el uso de carbón.<sup>252</sup> Sin embargo, las ONG medioambientalistas permanecieron escépticos en cuanto a la solución basada en un sistema comercial. El mayor argumento de estos grupos de presión no se basaba en argumentos económicos, sino que más bien en aspectos morales y éticos.<sup>253</sup>

---

<sup>250</sup> CHASEK, P. et al., Op. cit.

<sup>251</sup> ENERGY Taxes and Emission Permits get Mixed Response from Business', ENDS Report. Issue 284, Septiembre 1998.

<sup>252</sup> CHASEK, P. et al., Op. cit.

<sup>253</sup> JORDAN, A. et al., Op. cit., p. 183.

### 6.1.1.2 Otros países

Dinamarca tradicionalmente ha sido uno de los líderes en Europa en cuanto al uso de acuerdos voluntarios e instrumentos de mercado.<sup>254</sup> La legislación para el CDE se diseñó y discutió en Mayo 1998. Al final del 1999, el parlamento danés adoptó el plan para el régimen doméstico de CDE que englobó a todo el sector energético con excepción de los productores de energía renovable.<sup>255</sup> El régimen danés se creó en gran medida independientemente de los planes comunitarios. El sistema danés recibió poca atención fuera del país,<sup>256</sup> sin embargo el régimen se mencionó en el Libro Verde de la Comisión como ejemplo para un sistema nacional. Así, la Comisión pudo contar con el apoyo danés para un régimen comercial.

Los Países Bajos se pueden considerar como el país que lleva la delantera teórica en cuanto a derechos comerciados en Europa.<sup>257</sup> Ya en 1983, el gobierno holandés mandó una delegación de expertos a los Estados Unidos para investigar la idea de un CDE.<sup>258</sup> Durante los años 90, el CDE se discutió para el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y el óxido de nitrógeno (NO<sub>x</sub>). En 1998, la Confederación de la Industria y los Empleadores Neerlandeses y el gobierno neerlandés anticiparon la necesidad de emplear mecanismos flexibles para cumplir las metas internacionales en cuanto a la reducción de GEI.<sup>259</sup> En Abril 2002, los Países Bajos presentaron sus planes para un sistema doméstico basado en las recomendaciones de un grupo compuesto por representantes del gobierno, de la industria y de ONG medioambientales.<sup>260</sup> Este grupo tenía un

---

<sup>254</sup> Ibid.

<sup>255</sup> PEDERSEN, S.L. The Danish CO<sub>2</sub> Emissions Trading System. Review of European Community and International Environmental Law – RECIEL 9(3):223-31, 2000.

<sup>256</sup> VIS, P. Entrevista telefónica, 4 de Julio 2012

<sup>257</sup> ZITO, A.R. et al. Instrument Innovation in an Environmental Lead State: “New” Environmental Policy Instruments in the Netherlands. Environmental Politics. 12(1):157-79, 2003.

<sup>258</sup> Ibid., 168

<sup>259</sup> DUTCH Industry Worried by Environmental Plan. ENDS Daily. Issue 219, 8 de Enero 1998; NETHERLANDS Allocates Climate Commitments. ENDS Daily. Issue 558, 23 de Junio 1999.

<sup>260</sup> NETHERLANDS Backs CO<sub>2</sub> Emissions Trading. ENDS Daily. Issue 1197, 16 de Abril 2002.

enfoque más bien nacional que comunitario.<sup>261</sup> Aunque el diseño del régimen neerlandés difirió considerablemente de los planes para el régimen comunitario, los Países Bajos se pueden considerar como promotor del CDE en Europa.

En el mismo período también existieron planes para la creación de un mercado de derechos de emisión en Suecia y en Irlanda.<sup>262</sup> Irlanda creó un grupo asesor sobre el CDE en 1998 y Suecia convocó un grupo de expertos sobre los mecanismos flexibles del Protocolo de Kyoto. En consecuencia, la Comisión también pudo contar con el respaldo de estos dos países que se mostraron proclives a la idea del CDE.

### **6.1.2 Estados opositores y neutros**

Los demás Estados o se oponían a la idea del comercio de derechos de emisión o eran neutros. Sin embargo, tuvieron que aceptar que el CDE formó parte del Protocolo de Kyoto. Así, sus posiciones cambiaron a lo largo de los años siguientes de acuerdo a las diferentes propuestas formuladas por la Comisión.

#### **6.1.2.1 Francia**

Francia era uno de los más grandes opositores. Durante las negociaciones de Kyoto, la propuesta estadounidense de incluir el CDE en el Protocolo provocó fuertes críticas.<sup>263</sup> Sin embargo, la crítica francesa se debilitó poco después de la adopción del Protocolo, ya que el CDE se consideró como un hecho irreversible dentro del Protocolo de Kyoto.<sup>264</sup> Por otra parte, el CDE era irrelevante para la política climática francesa. Cuando Francia presentó su plan nacional para la lucha contra el cambio climático en el año 2000, el elemento clave fue la propuesta para un impuesto sobre la energía. El documento reveló que otros instrumentos – como por ejemplo el CDE – necesitaban un acuerdo a nivel comunitario.<sup>265</sup> De acuerdo a Szarka, Francia permaneció en un rol

---

<sup>261</sup> ZITO, A.R. et al., Op. cit., p. 169.

<sup>262</sup> OBERTHÜR, S. y TÄNZLER, D., Op. cit.

<sup>263</sup> CHASEK, P. et al., Op. cit.

<sup>264</sup> Ibid., p. 37.

<sup>265</sup> Ibid.

pasivo frente a las ideas comunicadas por la Comisión y el CDE no tuvo relevancia hasta la adopción del EU ETS.<sup>266</sup>

El CDE no cabía dentro del estilo político francés. Francia frecuentemente se describe como un estado fuerte y centralizado basado en intervención e instrumentos de control *'top-down'*.<sup>267</sup> Por ejemplo, Francia se ha opuesto en gran medida a liberalizaciones en el sector energético y a la privatización de empresas de este sector. En cuanto a instrumentos económicos, Francia claramente favorecía el modelo tradicional basado en impuestos a energía o emisiones.

Sin embargo, hay que reconocer que diferentes instituciones dentro del Estado tuvieron opiniones divergentes sobre la idea de establecer un CDE.<sup>268</sup> Los ministerios del medio ambiente y de relaciones internacionales eran los más escépticos mientras que el ministerio de economía y finanzas y el ministerio de industria eran más susceptibles a la idea. Después de Kyoto y de la publicación de diferentes análisis que demostraron que el comercio podría ser beneficioso para Francia, el ministerio del medio ambiente revisó su posición y se mostró más proclive.<sup>269</sup> Además, representantes de la industria, incluyendo Elf Aquitaine y los sindicatos prefirieron el CDE más que impuestos. Las ONG medioambientalistas en su mayoría se opusieron a los planes de crear un CDE. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que temas medioambientales en general y temas relacionados al cambio climático tuvieron menos relevancia en esta época en Francia que en los países nórdicos de la Unión.<sup>270</sup>

Francia depende en gran medida de energía nuclear cuya intensidad de CO<sub>2</sub> es baja.<sup>271</sup> En 1990, Francia tenía una de las tasas de emisiones de GEI per cápita más

---

<sup>266</sup> SZARKA, J. The Politics of Bounded Innovation: "New" Environmental Policy Instruments in France. *Environmental Politics* 12(1):112, 2003.

<sup>267</sup> SCHJOLSETH, S., Op. cit., p. 60.

<sup>268</sup> CHASEK, P. et al., Op. cit.

<sup>269</sup> SCHJOLSETH, S., Op. cit., p. 60.

<sup>270</sup> Ibid.

<sup>271</sup> Ibid., 59

bajas del mundo industrializado. Por eso, la meta de reducción de GEI en el acuerdo sobre el reparto de cargas entre los Estados miembros de la Unión Europea es 0% para Francia, es decir el país no tiene que reducir sus emisiones para cumplir con el Protocolo de Kyoto. Si bien esta situación apunta hacia altos costos de prevención de emisiones y consecuentemente a un apoyo para un sistema eficiente como el CDE, Szarka argumenta que el mayor grado de incertidumbre sobre la diversificación de fuentes de energía le quita parte de su atractivo al concepto.<sup>272</sup> Por ejemplo, límites de emisión estrictos podrían encarecer considerablemente la construcción de centrales eléctricas basadas en gas.

#### 6.1.2.2 Alemania

Tal como Francia, Alemania se oponía al comercio de derechos de emisión antes de las negociaciones de Kyoto.<sup>273</sup> La oposición alemana se fundó en un consenso entre diferentes instituciones estatales, la industria y las ONG medioambientalistas que se basaba en la idea de que la política climática se debería desarrollar primordialmente en torno a la reducción de GEI a nivel doméstico.<sup>274</sup> Después de Kyoto, Alemania aceptó la inclusión del CDE en el Protocolo. El concepto ya se había discutido en ámbitos académicos desde los 1970, y el Ministerio del Medio Ambiente hizo un primer intento poco entusiasmado de implementar un régimen de CDE en 1992.<sup>275</sup> Sin embargo, Alemania no creó un grupo de trabajo hasta Octubre 2000 – y ese grupo era una respuesta a una iniciativa de la Comisión.<sup>276</sup> Según Wurzel, el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Economía y Trabajo usaron la visión de un régimen europeo de comercio de derechos de emisión impuesto a Alemania por parte de la

---

<sup>272</sup> SZARKA, J., Op. cit., p. 112.

<sup>273</sup> CHASEK, P. et al., Op. cit.; WURZEL, R.K.W. et al. From High Regulatory State to Social and Ecological Market Economy? “New” Environmental Policy Instruments in Germany. Environmental Politics 12(1):115-136, 2003.

<sup>274</sup> CHASEK, P. et al., Op. cit., p. 28.

<sup>275</sup> WURZEL, R.K.W. et al., Op. cit., p. 129.

<sup>276</sup> WATANABE, R. Germany’s Experience with the Introduction of the EU Emission Trading Scheme: Lessons for Japan. IGES-CP Working Paper. Kamiyamaguchi, IGES, 2005.

Comisión como amenaza para formar este grupo.<sup>277</sup> Estaba compuesto por representantes del gobierno federal, de los gobiernos regionales, del sector industrial y de miembros de las ONG medioambientalistas. No solamente dentro del grupo sino que también entre los representantes de diferentes sectores industriales hubo un fuerte desacuerdo con respecto al tema del CDE en general y específicamente sobre posibles diseños de un eventual régimen.<sup>278</sup>

La política climática alemana se desarrolló dentro de un grupo de trabajo interministerial envolviendo un total de diez ministerios bajo la dirección del Ministerio del Medio Ambiente. Poco después de la adopción del Protocolo de Kyoto el Ministerio del Medio Ambiente comenzó elaborando la posición alemana frente al CDE como estaba previsto en el Artículo 17 del Protocolo.<sup>279</sup> Este proceso llevó a la formación de un grupo de trabajo en el año 2000.

Tradicionalmente, Alemania basaba su política medioambiental en estándares tecnológicos. En cuanto a la política climática, se rechazaron ideas de implementar impuestos sobre emisiones por la desventaja comparativa que hubiese tenido la industria alemana con el resto del mundo. Los instrumentos más importantes de la política climática germana en esta época eran acuerdos voluntarios entre sectores industriales y el gobierno.

El primer acuerdo voluntario se acordó en 1995 y fue revisado en 1996 y 2000, cubriendo alrededor de 80% de las emisiones de CO<sub>2</sub> de la industria y de la producción de energía. La primera revisión se efectuó debido a fuertes críticas por parte de ONG medioambientales. Por ejemplo, para la meta de reducir las emisiones por 20% el año base fue 1987 – tres años antes de la reunificación. Por lo tanto, la meta se pudo alcanzar solamente a través de medidas que aumentaron la eficiencia energética en

---

<sup>277</sup> WURZEL, R.K.W. et al., Op. cit., p. 127.

<sup>278</sup> BANG, G. et al. Meeting Kyoto Commitments. European Union Influence on Norway and Germany. Working Paper 2004:12. Oslo, CICERO, 2004.

<sup>279</sup> CHASEK, P. et al., Op. cit., p. 31.

las regiones que hasta 1990 formaron la RDA.<sup>280</sup> El año base se cambió a 1990 en el acuerdo revisado de 1996.<sup>281</sup> Sin embargo, el acuerdo fue criticado por ser poco ambicioso. De hecho, la industria alemana no estaba obligada de reducir emisiones de GEI.<sup>282</sup>

El acuerdo fue revisado nuevamente en Octubre 2000 en el contexto del quinto programa de protección del clima alemán. Las emisiones específicas de CO<sub>2</sub> por unidad producida deberían reducirse en un 28% hasta 2005 y en un 35% para todos los GEI definidos en el Protocolo de Kyoto hasta 2012. A pesar de estas metas más ambiciosas, este acuerdo fue considerado conveniente para la industria porque no se establecieron metas a nivel de empresas o sectores sino que solamente a nivel nacional.<sup>283</sup> Este acuerdo demostró que el gobierno alemán y la industria querían seguir el método de acuerdos voluntarios como instrumento principal en la política climática a pesar de los planes de la Comisión a nivel comunitario. De hecho, el acuerdo voluntario fue firmado medio año después de la presentación del Libro Verde de la Comisión sobre el CDE.

Los sectores industriales con un alto consumo de energía, particularmente la industria química, se opusieron fuertemente a la idea del comercio de derechos de emisión y argumentaron a favor de las metas voluntarias acordadas a nivel nacional. A fines del año 2001, los representantes de la industria química hasta dejaron de asistir al grupo de trabajo sobre el CDE establecido por el Ministerio del Medio Ambiente.<sup>284</sup> En el capítulo anterior ya se mencionó que la industria química a nivel europeo fue la que más se resistía a la creación de un mercado de derechos de emisión, aunque partes de la industria química francesa estaban a favor de un sistema comercial. En Alemania, el

---

<sup>280</sup> WATANABE, R., Op. cit.

<sup>281</sup> Ibid.

<sup>282</sup> WURZEL, R.K.W. et al., Op. cit., p. 130.

<sup>283</sup> MICHAELOWA, A. et al. Governmental and Industrial Responses to Climate Change: The Case of Germany. En: BEGG, K. et al. (eds.) The Business of Climate Change: Corporate Responses to Kyoto. Sheffield, Greenleaf Publishing, 2005.

<sup>284</sup> WURZEL, R.K.W. et al., Op. cit., p. 128.

concepto del CDE fue respaldado por un par de otros sectores industriales y empresas, dentro de ellas los bancos y las filiales alemanas de BP y Shell. Después de la adopción del Protocolo de Kyoto, las ONG medioambientalistas alemanas se mostraron bastante proclives al CDE<sup>285</sup>, lo que probablemente se puede entender por la preferencia del sector industrial para acuerdos voluntarios y su rechazo a un régimen comercial.

En 1995, Alemania era uno de los países de la Unión Europea con bajos costos de prevención de emisiones de GEI.<sup>286</sup> Las estimaciones muestran que los costos marginales para la reducción de emisiones para alcanzar las metas de Kyoto están más bajos que el promedio europeo, ya que Alemania todavía tenía opciones para la prevención de emisiones que otros países ya habían explotado en esta época.<sup>287</sup> En primer lugar, la producción de energía todavía dependía en gran medida en combustibles fósiles. Además, la reunificación con la RDA causó el cierre de industrias ineficientes con alta demanda de energía. Las emisiones de CO<sub>2</sub> cayeron por 43,6% en la ex-RDA entre 1990 y 1995 mientras que en la parte occidental del país las emisiones aumentaron por 2%. Además de eso, quedaron otras opciones más para reducir las emisiones de GEI.<sup>288</sup> Esta situación explica por qué Alemania insistió en medidas domésticas y no vio la necesidad de implementar un CDE.

### 6.1.2.3 Otros países

Los demás miembros de la Unión Europea han sido neutros o indiferentes en cuanto al régimen de CDE europeo. Estos países no planificaron un sistema doméstico, tuvieron pocos conocimientos sobre el CDE y no se pronunciaron abiertamente sobre los planes de la Comisión. Especialmente Grecia, Portugal y España caben en esta categoría ya que ninguno de ellos se pronunció sobre el Libro Verde de la Comisión.

---

<sup>285</sup> CHASEK, P. et al., Op. cit., WURZEL, R.K.W. et al., Op. cit.

<sup>286</sup> TORVANGER, A et al. Exploring Distribution Commitments – A Follow-up of the Berlin Mandate. CICERO Report 1996:3. Oslo, CICERO, 1996, p. 176.

<sup>287</sup> MICHAELOWA, A. et al., Op. cit., p. 108.

<sup>288</sup> SCHJOLSETH, S., Op. cit., pp. 54-55.

### 6.1.3 Respuesta colectiva a través del Consejo

La posición de los Estados miembros de la UE no sólo se puede analizar a nivel individual, sino también desde un punto de vista comunitario, ya que en el Consejo de la Unión Europea se reúnen periódicamente los respectivos ministros nacionales. Desde la perspectiva de las discusiones dentro del Consejo de Ministros sobre una estrategia comunitaria para enfrentar el cambio climático, la impresión que la Comisión era la institución proactiva en la época entre la adopción del Protocolo de Kyoto hasta la publicación del Libro Verde se reafirmó. En cuanto a políticas y medidas, los comunicados de las reuniones del Consejo en este período demuestran que la Comisión tomó la iniciativa y definió las bases para discusiones sobre el CDE.

En Febrero 1998, la Comisión y la Presidencia del Consejo (en este instante el Reino Unido) informaron el Consejo sobre las consecuencias del Protocolo de Kyoto para el sector de energía. Algunos Estados miembros exigieron medidas concretas que debían ser lo más económico posible, mientras que la mayoría estaba esperando que la Comisión propusiera ideas con respecto al tema.<sup>289</sup> La Comisión envió un *Commission staff working paper* al Consejo sobre alternativas políticas de energía para responder al cambio climático. Las discusiones en Marzo y Abril 1998 se basaron en una lista de áreas que se investigaron en cuanto a su adecuación para una posible política común en el ámbito de energía. Se incluyeron varios instrumentos, dentro de los cuales se encontraron estándares técnicos e impuestos.<sup>290</sup>

En Mayo, el Consejo agregó a la lista elaborada por la Comisión otros instrumentos como la certificación y acuerdos voluntarios de largo plazo. Además, se consideró especialmente la opción de aplicar instrumentos económicos:

---

<sup>289</sup> CONSEJO. 6030/98, Subject: Energy and Environment: Climate Change – the Energy Response to Kyoto. Report of Working Party on Energy on 10 February 1998. Bruselas, 16 de Febrero 1998, p. 2.

<sup>290</sup> CONSEJO. 7618/98, Outcome of proceedings of Working Party on Energy on 7 April 1998. Bruselas, 9 de Abril 1998, p. 8.

*“...the list of possible policy measures included appropriate energy fiscal measures, economic incentives and other similar economic measures to help reduce emissions”.*<sup>291</sup>

Las otras medidas económicas (“*other similar economic measures*”) no se especificaron en este documento, pero el fuerte énfasis en medidas económicas probablemente refleja que la responsabilidad para el cambio climático dentro de la Comisión cayó en manos de economistas. Sin embargo, en Septiembre 1998, el enfoque del Consejo fue la integración de aspectos medioambientales en otras áreas de política.<sup>292</sup> De acuerdo al comunicado oficial, el Consejo ni siquiera discutió el CDE como parte de instrumentos en la lucha contra el cambio climático en 1998. Este mismo año, la Comisión propuso que la Comunidad podría establecer su propio régimen de CDE en 2005 para lograr las metas de Kyoto de una forma eficiente.<sup>293</sup>

En 1999, el Consejo siguió discutiendo sobre instrumentos políticos, tanto a nivel comunitario como a nivel internacional. Una opción era la propuesta de la Comisión de establecer un impuesto a la energía con tasas moderadas que iban a subir constantemente a través del tiempo. Esta propuesta era una respuesta a la fallida implementación de un impuesto a la energía al inicio de la década donde se preveían tasas más altas y un mayor grado de armonización entre los Estados miembros. Además, se discutieron programas para la eficiencia energética y las energías renovables.<sup>294</sup>

---

<sup>291</sup> CONSEJO. 7988/98, Subject: Energy and Environment: Climate Change – the Energy Response to Kyoto. Report of Working Party on Energy. Bruselas, 4 de Mayo 1998, p. 7.

<sup>292</sup> CONSEJO. 11439/98, Subject: Community Strategy on Climate Change-Council Conclusions. Report from Permanent Representatives Committee to Council. Bruselas, 28 de Septiembre 1998.

<sup>293</sup> COMISIÓN EUROPEA. COM(98)353, Op. cit., p. 20.

<sup>294</sup> CONSEJO. 6178/99, Subject: Community Strategy on Climate change – Council Conclusions. Introductory Note from General Secretariat to Permanent Representatives Committee. Bruselas, 2 de Marzo 1999, p. 11.

En 1999, la Comisión presentó su Comunicado sobre la implementación del Protocolo de Kyoto en el cual se anunció la elaboración del Libro Verde sobre un posible régimen de derechos de emisión para el año 2000. En la reunión del Consejo en Octubre 1999, la comunicación de la Comisión fue bien recibida. Sin comentar sobre el comercio de derechos de emisión en específico, el Consejo se articuló de la siguiente forma sobre el programa presentado:

*“The Council supports the approach followed by the Commission which aims at reinforcing policies and measures at Community level as soon as possible and at exploring proposals for developing emissions trading within the European Union.”<sup>295</sup>*

El Consejo también se mostró satisfecho con el Libro Verde sobre el comercio de derecho de emisión y el proceso de consultas. Concluyó que:

*“Emissions trading could play a substantial role in the implementation strategies that are being developed within the European Union and complement other relevant policies and measures, in particular as far as environmental agreements and relevant taxation are concerned.”<sup>296</sup>*

En otras palabras, la Comisión tuvo una ventaja de aproximadamente dos años en comparación con la mayoría de los Estados miembros de la UE en pensar como un régimen europeo de CDE se podría configurar. Este hecho le dio un adelanto considerable en cuanto a conocimientos específicos sobre el funcionamiento de un tal sistema.

Entonces, se puede concluir que primero no hay evidencia que algún país miembro haya tomado la iniciativa para desarrollar el EU ETS. El Consejo de Ministros pidió a la Comisión de desarrollar políticas climáticas comunitarias y coordinadas, pero el CDE

---

<sup>295</sup> CONSEJO. 9707/00, Subject: Community Strategy on Climate Change-Council Conclusions. Information Note from General Secretariat to Delegations. Bruselas, 23 de Junio 2000, p. 6.

<sup>296</sup> Ibid.

no se mencionó explícitamente hasta el año 2000. En segundo lugar, la Comisión no pudo anticipar un consenso entre los Estados miembros para un CDE. En la época donde se presentaron los Comunicados de 1998 y 1999, la Comisión solamente pudo contar con el apoyo de un par de países. Algunos actores claves como Alemania y Francia no fueron proclives a la idea.

## **6.2 Reacciones al Libro Verde**

El Libro Verde sobre el comercio de derechos de emisión presentado por la Comisión en Marzo de 2000 se puede considerar como el fundamento del EU ETS. La Comisión argumentó a favor de un marco europeo común en vez de establecer múltiples sistemas nacionales. El Libro Verde no propuso un régimen específico, sino que fue pensado como punto de partida de una discusión sobre el grado de armonización y opciones de diseño. El Libro Verde incluyó diez preguntas específicas a las partes interesadas, muchas de ellas relacionadas al grado de armonización. La mayoría de los Estados miembros de la UE contestaron a las preguntas, pero el grado de elaboración y especificación varía considerablemente entre ellos.

La siguiente tabla indica que una leve mayoría de los Estados miembros era proclive a la idea del comercio de derechos de emisión en este entonces. Sin embargo, Francia mantuvo su posición crítica y Alemania, España, Portugal y Grecia no contestaron a las preguntas. Alemania estuvo – como ya se describió anteriormente - dividido internamente con respecto al tema mientras que los países mediterráneos no mostraron interés en el EU ETS o políticas climáticas en general. Según el acuerdo sobre el reparto de las cargas, Portugal tiene el derecho de aumentar sus emisiones en un 25%, España en un 15% y Grecia en un 25%. Esto implicó que después de la publicación del Libro Verde en total 9 países estaban a favor del comercio de derechos de emisión, mientras que 6 se opusieron o estaban en una posición neutra. Los países a favor equivalieron a 47 votos en el Consejo. Dado que en este entonces para lograr la mayoría cualificada se necesitaron 62 votos, el Consejo no estaba en la situación para apoyar claramente la adopción de un régimen de derechos de emisión.

Pais	Suecia	Reino Unido	Países Bajos	Italia	Irlanda	Francia	Finlandia	Dinamarca	Bélgica	Austria
<b>A favor del comercio?</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No está claro	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Sistema común para diferentes sectores?</b>	No	Probablemente	No	Sí	No	-	-	Sí	Sí	Sí
<b>Limites absolutos de emisiones a nivel europeo?</b>	-	No	No	En parte	No	Probablemente	-	Sí	Sí	Sí
<b>Método de asignación armonizado a nivel europeo?</b>	Sí	No	No	Sí	No	Probablemente	Sí	-	-	Sí
<b>Monitoreo y control a nivel europeo?</b>	Sí	No	-	Sí	En parte	En parte	-	Sí	Sí	-
<b>Grado de armonización?</b>	Centralizado	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado / Mezclado	Descentralizado	Probablemente centralizado	?	Centralizado	Centralizado	Centralizado

**Tabla 4: Posición de los Estados miembros frente al emergente CDE<sup>297</sup>**

<sup>297</sup> Elaboración propia basada en: COMISIÓN EUROPEA. COM(2000)87 final, Op. cit.; COMISIÓN EUROPEA. Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union: Summary of

Aún más relevante es que el Reino Unido, los Países Bajos e Irlanda, tres de los países que estaban a favor del comercio, prefirieron sistemas nacionales. Con la excepción de Dinamarca, ninguno de los tradicionales partidarios de un régimen comercial prefirió un sistema centralizado a nivel comunitario.

Además, pocos países se posicionaron claramente en cuanto a temas específicos de diseño del sistema y dentro del grupo de países que se pronunciaron sobre estos aspectos hubo una gran variedad de opiniones mutuamente excluyentes. Dinamarca y Austria prefirieron un sistema con metas absolutas mientras que los Países Bajos favorecieron un sistema con metas relativas.

En cuanto al método de asignación de certificados, Austria y Dinamarca estaban a favor de subastas mientras que Francia favoreció la asignación basada en las emisiones históricas.

En total, las respuestas demostraron que la Comisión no pudo contar con mayorías cualificadas a favor de algún régimen comercial específico. Las diversas respuestas no apuntaron en una dirección específica en esta época. Por lo tanto, en este instante existió un alto grado de inseguridad sobre el sistema que podría ganar el apoyo político necesario en el proceso de elaboración del EU ETS.

### **6.3 Reflexiones finales**

Resumiendo los resultados de este capítulo, se puede decir que inicialmente sólo el Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia e Irlanda estaban a favor del CDE. El apoyo por parte del Reino Unido fue importante debido al hecho de que este país se había opuesto anteriormente a los planes de introducir un impuesto a energía y/o emisiones. Los demás 10 Estados miembros o estaban en contra o indiferente en cuanto a la idea de establecer un mercado de derechos de emisión. Mientras que Francia inicialmente rechazaba el CDE, Alemania se mostró con una división interna

---

Submissions. Part I: Non governmental submissions. Bruselas, 14 de Mayo 2001; PARLAMENTO EUROPEO. EP-Report A5-0271/2000, Report on the Commission Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union. 11 de Octubre 2000.

que no le permitió posicionarse claramente en el tema. En cuanto al diseño y al grado de armonización de un posible EU ETS, los comentarios que recibió la Comisión como reacción al Libro Verde indican que las posiciones de los países variaban considerablemente.

## 7 CONCLUSIONES

¿Por qué y cómo se ha desarrollado la idea del EU ETS, considerando que la Unión Europea se oponía al CDE durante las negociaciones de Kyoto? Este trabajo se concentró en identificar los factores internos y externos que pueden servir para explicar el cambio de opinión y responder la pregunta formulada.

La primera propuesta revisada fue que la Unión Europea englobó el CDE debido al Protocolo de Kyoto. Es decir, las instituciones y los actores iniciaron la idea del CDE como respuesta directa a la normativa internacional. Las observaciones presentadas en el cuarto capítulo coinciden con tal propuesta.

En primer lugar, el comercio de derechos de emisiones no formó parte de la posición de negociación de la Unión Europea en Kyoto, pero finalmente se transformó en una parte esencial del Protocolo. Esto implica que el Protocolo de Kyoto tuvo el potencial de afectar la posición de la Unión Europea.

En segundo lugar, la Unión Europea inició el CDE en parte como respuesta a la presión que emanó del Protocolo de Kyoto. Referencias al Artículo 17 del Protocolo y los horarios fueron incluidas inmediatamente en los comunicados de 1998 y 1999 de la Comisión sobre la estrategia de la Unión Europea para cumplir con las obligaciones del Protocolo de Kyoto. Este aspecto indica fuertemente que la Comisión estaba planificando la implementación para el año 2005 debido a las provisiones del Protocolo de Kyoto.

En tercer lugar, el Protocolo de Kyoto incluía oportunidades económicas. La Unión Europea tenía incentivos económicos para incluir el CDE en su política climática. La Comisión enfatizó los ahorros de gastos que pueden resultar del CDE como medida para cumplir con el Protocolo de Kyoto. Además, en diferentes documentos preparados por la Comisión se mencionan las ventajas en comparación con medidas individuales que serán el resultado de la experiencia administrativa por el hecho de ser la primera región del mundo que aplica un tal sistema comercial.

Finalmente, el Protocolo de Kyoto respaldó un proceso de aprendizaje al conectar la posición estadounidense a favor del CDE con las metas de Kyoto para la UE. Las negociaciones detalladas sobre el CDE en el proceso de Kyoto acercaron la idea del comercio a los representantes de la UE. Estados Unidos ha sido el principal arquitecto detrás de la inclusión del CDE en el Protocolo de Kyoto. La experiencia positiva estadounidense con el CDE para dióxido de azufre se convirtió en un factor importante para “vender” la idea a la UE, a la industria y al movimiento verde. La experiencia estadounidense también influyó en las primeras decisiones sobre el diseño básico del EU ETS.

Sin embargo, la iniciación del EU ETS se puede entender solamente en parte como resultado de un proceso de difusión horizontal o de presión legal vertical. Aunque la idea del CDE proviene originalmente de Estados Unidos, el efecto independiente del Protocolo de Kyoto fue importante. El Protocolo facilitó al aprendizaje sobre el CDE al conectar la idea con metas internacionales en cuanto a la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>. Este factor ganó importancia cuando Estados Unidos decidió no ratificar el Protocolo de Kyoto en 2001. El Protocolo de Kyoto no necesitaba el CDE europeo y tampoco era vinculante en esa época. Sin embargo, el Protocolo aumentó la presión para la UE porque las instituciones y los actores de la UE esperaron que el Protocolo entrara en vigor y percibieron su contenido como vinculante.

Sin embargo, el Protocolo de Kyoto no influyó mucho en las discusiones emergentes sobre el diseño del EU ETS. De hecho, las negociaciones multilaterales en Buenos Aires en 1998 demostraron que el desarrollo de reglas para un sistema global necesitaba mucho tiempo. Finalmente, las reglas internacionales fueron acordadas después de la directiva sobre el comercio de derechos de emisión de la Unión Europea. Además, el sistema europeo necesitaba un diseño más complejo y sofisticado, ya que funciona a nivel de empresas particulares mientras que el sistema global se dirige a los Estados nacionales.

La segunda propuesta que se investigó en este trabajo fue que la Comisión cambió su posición frente al CDE e inició el EU ETS independientemente de los Estados miembros de la Unión Europea. La condición para esta propuesta era el apoyo por

parte de actores no estatales y específicamente de la industria. Esta propuesta también se confirmó empíricamente en el quinto capítulo. La Comisión Europea tomó la iniciativa, estableciendo conocimiento propio en cuanto al diseño del sistema y logró a convencer las partes interesadas.

Poco después de la adopción del Protocolo de Kyoto, la DG Medioambiente cambió tanto de personal como de posición frente a instrumentos para la política climática. Los miembros trabajando en el ámbito del cambio climático en la DG Medioambiente que favorecieron políticas “tradicionales” no-comerciales fueron sustituidos por economistas que favorecieron instrumentos económicos. Este grupo de economistas logró convencer a la Comisaria de Medio Ambiente Ritt Bjerregaard de apoyar la idea del CDE. Este aspecto se tiene que analizar tomando en cuenta que existía la necesidad de encontrar nuevos instrumentos, ya que la directiva propuesta al inicio de los años 90 que se basaba en la idea de impuestos sobre energía y emisiones no se pudo materializar. El impuesto sobre productos energéticos, propuesto en 1997, tampoco tenía el apoyo necesario dentro de la Unión Europea y sus Estados miembros.

En segundo lugar, la Comisión Europea fue el actor principal en el proceso del desarrollo del primer diseño para el EU ETS. La Comisión inició un programa de estudio que se basaba en experiencia externa para aumentar sus conocimientos sobre el CDE. Este proceso sirvió para clarificar decisiones básicas sobre la forma del sistema comercial y también sobre aspectos fundamentales como el monitoreo efectivo, la verificación y las sanciones.

En tercer lugar, la Comisión logró construir apoyo y consenso sobre la idea después de haber iniciado un proceso de consulta previa. Esto sirvió de un lado a la Comisión para aumentar el conocimiento y el apoyo para el CDE y por otro lado a las partes interesadas para poder influir en el proceso. El proceso de consulta resultó en un apoyo general a la idea del CDE por parte de las instituciones de la UE como de los actores no estatales. Sin embargo, hay que reconocer que existieron opiniones divergentes sobre el diseño específico del sistema.

La Comisión tuvo menos problemas en promover la idea del CDE comparado con los que tuvo anteriormente con los conceptos que se basaron en impuestos. Se

enfaticaron diferentes aspectos frente a diferentes partes interesadas. En las discusiones con la industria, el instrumento fue presentado como la herramienta menos cara y que podría ofrecer beneficios financieros para empresas que logran reducir sus emisiones. Frente a las ONG medioambientalistas y al Parlamento Europeo, se enfatizó la eficacia medioambiental, ya que las metas se logran automáticamente dado que la cantidad de derechos está limitada. Frente a los Estados miembros, se combinaron los dos argumentos mencionados y se agregó la importancia del comercio en conjunto con el acuerdo sobre el reparto de cargas que determina que las metas de reducción de emisiones son diferentes entre los diferentes Estados miembros de la UE de acuerdo a su situación económica. Así, el comercio de derechos de emisión se presentó como la formula mágica que combina eficiencia económica con eficacia medioambiental.

Además, la Comisión pudo contar con el apoyo de BP (y luego Shell), que desarrolló su propio sistema interno de CDE en este instante. El hecho de que una de las empresas petroleras más importantes del mundo, cuyo modelo de negocio se basa principalmente en la extracción y comercialización de gas y petróleo, es decir las principales causas del cambio climático antropogénico, le ofreció un buen argumento a la Comisión frente a las discusiones con representantes de la industria en general.

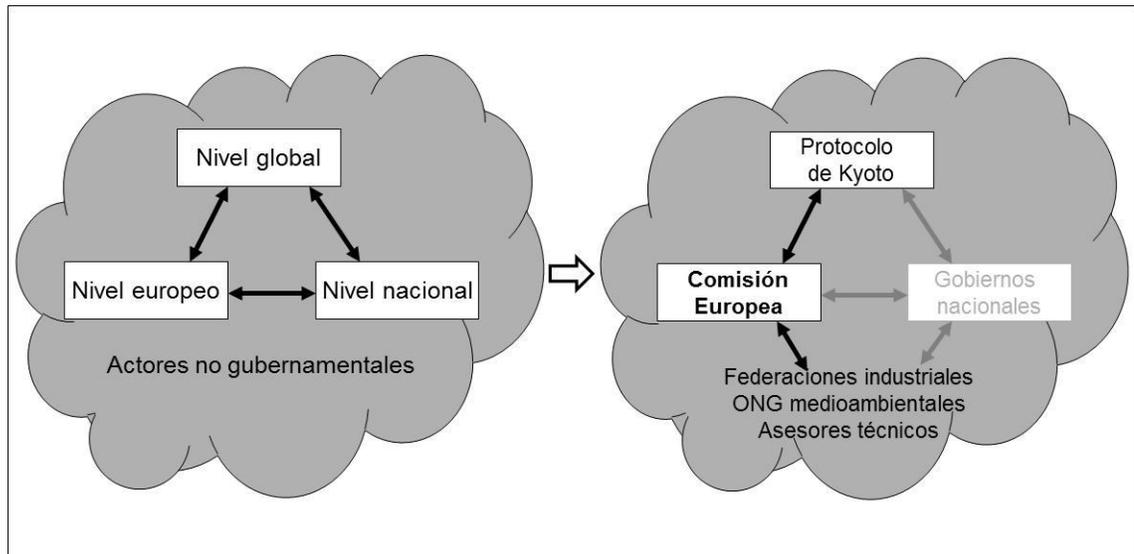
La tercera propuesta sugería que los Estados miembros de la UE cambiaron su opinión en cuanto al CDE. De acuerdo a esta hipótesis, la Comisión no actuó independientemente, sino que anticipó la voluntad de los Estados miembros y actuó a petición de ellos. Esta propuesta no se puede confirmar empíricamente.

En primer lugar, inicialmente sólo el Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia e Irlanda estaban a favor del comercio de derecho de emisión. La mayoría de los demás 10 Estados miembros o estaban en contra o indiferente en cuanto a la idea de establecer un mercado de derechos de emisión. El apoyo por parte del Reino Unido fue importante debido al hecho de que este país se había opuesto anteriormente a los planes de introducir un impuesto a energía y/o emisiones. Además, el Reino Unido tenía la oportunidad formal de promover la idea de crear un CDE, ya que ocupó la presidencia en el Consejo en la primera mitad del año 1998. Sin embargo, no hay

evidencia para la hipótesis de que la Comisión introdujo la idea de crear un mercado de derechos de emisión en 1998 como respuesta a una petición del Reino Unido o de otro Estado miembro de la UE.

En segundo lugar, la Comisión no pudo anticipar el apoyo de la gran mayoría por parte de los Estados miembros. Inicialmente, solo un par de países apoyaron a la Comisión. Las respuestas al Libro Verde indican que en el año 2000 la misma cantidad de países apoyaban y rechazaban la idea del CDE. Dentro del grupo de países que estaban a favor, las posiciones en cuanto al diseño y a la armonización del sistema variaban considerablemente.

En tercer lugar, el Consejo de Ministros pidió propuestas de la Comisión sobre instrumentos políticos que permiten reducir las emisiones y lograr las metas del Protocolo de Kyoto. En este sentido, se podría decir que el Consejo indirectamente “solicitó” la creación del EU ETS.



**Gráfico 4: Adaptación del modelo teórico de la GMN al inicio del CDE europeo<sup>298</sup>**

En resumidas cuentas y tal como está visualizado en el gráfico anterior, el sistema de gobernanza de múltiples niveles analizado en el presente trabajo está compuesto por

<sup>298</sup> Elaboración propia

dos niveles: el europeo y el global. La inclusión del CDE en el Protocolo de Kyoto y los cambios de personal de la Comisión a favor de economistas que estaban proclives a soluciones de mercado. Estos factores son de primera importancia para la introducción de la idea del EU ETS. Primero, el Protocolo de Kyoto determinó la meta, el horario y sugirió un nuevo instrumento eficiente que contenía incentivos para la implementación dentro de la Unión Europea. Luego, los nuevos economistas que trabajaban en el DG Medioambiente favorecieron instrumentos económicos para enfrentar los retos del cambio climático y reconocieron el potencial del comercio de derechos de emisión, sobre todo en el contexto de que planes para introducir impuestos sobre emisiones fallaron poco antes.

La importancia de la Comisión también se demuestra a través del rol de los actores no gubernamentales. Tanto las federaciones industriales como las ONG medioambientales se dirigieron directamente a la Comisión en cuanto a sus opiniones sobre el CDE europeo. A cambio, la Comisión incluyó a estos actores en el proceso de consultas sobre posibles diseños del EU ETS.

El rol de los Estados miembros en el proceso de la iniciación del EU ETS cuenta con el menor grado de apoyo empírico. Así, el sistema de gobernanza de múltiples niveles aplicado a la política medioambiental europea consistió primordialmente en la interacción entre la Comisión, las reglas del Protocolo de Kyoto y los actores no gubernamentales. Otras instituciones como el Parlamento Europeo y los gobiernos nacionales desempeñaron un papel menos relevante.

## BIBLIOGRAFÍA

ACBE. ACBE 8<sup>th</sup> Progress Report. London, ACBE, 1998.

ALLISON, G.T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little Brown, 1971.

ANDERSEN, M.S. y LIEFFERINK, D. *European Environmental Policy: The Pioneers*. Manchester, Manchester University Press, 1997.

ANDERSEN, S.S. y ELIASSEN, K.A. (eds). *Making Policy in Europe*. London, Sage Publications, 2001.

BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) *Multi-level Governance*. Oxford, Oxford University Press, 2004.

BANG, G. et al. *Meeting Kyoto Commitments. European Union Influence on Norway and Germany*. Working Paper 2004:12. Oslo, CICERO, 2004.

CCAP. *Design of a Practical Approach to Greenhouse Gas Emissions Trading Combined with Policies and Measures in the EC*, Washington, CCAP, Febrero 2000

CCAP/FIELD. *Compliance-related Aspects of Greenhouse Gas Emissions Trading in the EU*. Scoping Paper 7 to the European Commission DG Environment. Washington & London, CCAP & FIELD, 1999.

CHASEK, P. et al. *European Union View son International Greenhouse Gas Emissions Trading*. Working Paper 3. Nueva York, Columbia University, School of International and Public Affairs, 1998

CLIMATE Change: *Commission Floats European Programme and Emissions Trading Plan*. Europe Environment. 564, 1-3, 21 de Marzo 2000.

CLIMATE Change: *Parliament Urges EU to Take Lead in Kyoto Follow-up*. Europe Environment. 577, 1-2, 31 de Octubre 2000;

CNE. *Emissions Trading in the EU*. Position Paper. Bruselas, CNE, Octubre 2000.

COLLIER, U. *Windfall Emission Reductions in the UK*. En: COLLIER, U. y Lofstedt, R. (eds). *Cases in Climate Change Policy. Political Reality in the European Union*. London, Earthscan, 1997.

COMISIÓN EUROPEA. COM(2000)87 final, *Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union*. Bruselas, 8 de Marzo 2000.

COMISIÓN EUROPEA. COM(2000)88 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Policies and Measures to Reduce Greenhouse Gas Emissions: Towards a European Climate Change Programme (ECCP). Bruselas, 8 de Marzo 2000.

COMISIÓN EUROPEA. COM(88)656, Communication to the Council: 'The Greenhouse Effect and the Community'. Bruselas, 16 de Noviembre 1988.

COMISIÓN EUROPEA. COM(92)246, Communication from the Commission: A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide Emissions and to Improve Energy Efficiency. Bruselas, 1 de Junio 1992.

COMISIÓN EUROPEA. COM(98)353, Commission Communication to the Council and the Parliament. Climate change – Towards an EU Post-Kyoto Strategy. Bruselas, Junio 1998.

COMISIÓN EUROPEA. COM(99)230, 'Commission Communication to the Council and the Parliament. Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol'. Bruselas, 19 de Mayo 1999.

COMISIÓN EUROPEA. ECCP Working Group 1, Summary Record of Meeting 4 July 2000. Bruselas. 12 de Julio 2000.

COMISIÓN EUROPEA. ECCP Working Group 1, Summary Record of Meeting July 19 2000. Bruselas, 28 de Septiembre 2000.

COMISIÓN EUROPEA. Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union: Summary of Submissions. Part I: Non governmental submissions. Bruselas, 14 de Mayo 2001.

COMISIÓN EUROPEA. Mandate – Working Group 1 of the European Climate Change Programme: 'Flexible Mechanisms'. Bruselas, 5 de Junio 2000.

COMISIÓN EUROPEA. MEMO/02/120, 'The Kyoto Protocol and climate change – background information'. Bruselas, 31 de Mayo 2002.

COMISIÓN EUROPEA. SEC(91)1744 final, Communication from the Commission to the Council: A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide Emissions and to Improve Energy Efficiency. Bruselas, 14 de Octubre 1991.

CONSEJO. 11439/98, Subject: Community Strategy on Climate Change-Council Conclusions. Report from Permanent Representatives Committee to Council. Bruselas, 28 de Septiembre 1998.

CONSEJO. 6030/98, Subject: Energy and Environment: Climate Change – the Energy Response to Kyoto. Report of Working Party on Energy on 10 February. Bruselas, 16 de Febrero 1998.

CONSEJO. 6178/99, Subject: Community Strategy on Climate change – Council Conclusions. Introductory Note from General Secretariat to Permanent Representatives Committee. Bruselas, 2 de Marzo 1999.

CONSEJO. 7125/98, Subject: Community Strategy on Climate Change. Outcome of proceedings from Environment Council on 23 March 1998. Bruselas. 26 de Marzo 1998.

CONSEJO. 7618/98, Outcome of proceedings of Working Party on Energy on 7 April 1998. Bruselas, 9 de Abril 1998, p. 8.

CONSEJO. 7988/98, Subject: Energy and Environment: Climate Change – the Energy Response to Kyoto. Report of Working Party on Energy. Bruselas, 4 de Mayo 1998.

CONSEJO. 9375/97, Subject: Community Strategy on Climate Change. Outcome of Proceedings from Environmental Council on 19 June 1997. Bruselas, 23 de Junio 1997.

CONSEJO. 9707/00, Subject: Community Strategy on Climate Change-Council Conclusions. Information Note from General Secretariat to Delegations. Bruselas, 23 de Junio 2000.

DELBEKE, J. The Emissions Trading Scheme (ETS): The Cornerstone of the EU's Implementation of the Kyoto Protocol. En: DELBEKE, J. et al. (eds.) EU Energy Law, Volume IV EU Environmental Law, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme. Leuven, Claeys & Casteels, 2006, p. 1-13.

DETR. Climate Change: The UK Programme. London, DETR, 2000.

DUTCH Industry Worried by Environmental Plan. ENDS Daily. Issue 219, 8 de Enero 1998.

ECKERBERG, K. y JOAS, M. Multi-level Environmental Governance: a concept under stress? Local Environment 9(5):405-412, 2004.

EGENHOFER, C. Entrevista telefónica, 10 de Julio 2012

EMISSIONS Trading Proposals Keep Climate Change Policy in the Move. ENDS Report. Issue 297, Octubre 1999.

ENERGY Taxes and Emission Permits get Mixed Response from Business', ENDS Report. Issue 284, Septiembre 1998.

EU Agrees on Burden-sharing Plan for Emission Cuts under Kyoto Protocol. International Environment Reporter. 21:13, 24 de Junio 1998, p. 609.

EU Agrees on Burden-sharing Plan for Emission Cuts under Kyoto Protocol. International Environmental Reporter 21:13, 608-9, 24 de Junio 1998.

EU Divided on Whether to Limit Use of Emission Trades for Meeting Targets. International Environment Reporter. 21:11, 27 de Mayo 1998, p. 503.

EURELECTRIC. Gets 2 Report. Bruselas, EURELECTRIC, 6 de Noviembre 2000.

EURELECTRIC. Greenhouse Gas and Electricity Simulation, An Exercise in Trading Carried Out by the Electricity Industry in Collaboration with the International Energy Agency and Parisbourse. Bruselas, EURELECTRIC, 1999.

EUROPEAN Parliament Backs EU Move on Climate Strategy Despite U.S. Stance. International Environment Reporter. 23:23, 853-4, 8 de Noviembre 2000.

EUROPIA. Activity Report. Bruselas, EUROPIA, 1999.

EVANS, M. y DAVIES, J. Understanding Policy Transfer. A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. Public Administration 77(2):361-85, 1999.

FAIRBRASS, J. y JORDAN, A. Multi-Level Governance and Environmental Policy. En: BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) Multi-level Governance. Oxford, Oxford University Press, 2004.

FAIRBRASS, J. y JORDAN, A., Multi-Level Governance and Environmental Policy. En: BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) Multi-level Governance. Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 147-164

FIELD. Design Options for Implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC. Final Report to the European Commission DG Environment. London, FIELD, 22 de Febrero 2000.

GARRETT, G. International Co-operation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. International Organisation, 46, 1992.

GEORGE, S. Multi-level Governance and the European Union. En: BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) Multi-level Governance. Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 107-126.

GEORGE, S. y BACHE, I. Politics in the European Union. Oxford, Oxford University Press, 2001.

GRANT, W. et al. The Effectiveness of European Union Environmental Policy. London, Macmillan Press, 2000.

- GREEN Light for the EU Presidency. Financial Times. 7 de Enero 1998.
- GREWAL, S.S. Book Review of Hoogh and Marks, Political Studies, 50:413, 2001.
- GRUBB, M. et al. The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment. London, The Royal Institute of International Affairs and Earthscan, 1999.
- HAAS, E.B. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. International Organization, 24:607-647, 1970
- HAAS, E.B. The Uniting of Europe: Political, Societal and Economic Forces 1950-1957. London, Library of World Affairs, 1958
- HAYDEN, M. Entrevista telefónica, 4 de Julio 2012.
- HOFFMANN, S. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. Daedalus, 95(3):862-915, 1966.
- HOFFMANN, S. The European Process at Atlantic Cross purposes. Journal of Common Market Studies, 3:85-101, 1964
- HOMEYER, I. Enlarging EU Environmental Policy. En: ENVIRONMENTAL STUDIES WORKSHOP Environmental Challenges of EU Eastern Enlargement. Robert-Schuman-Centre, European University Institute, Florencia, Italia, 25-26 de Mayo 2001.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. Contending Models of Governance in the EU. En: CAFRUNY, A. y LANKOWSKI, C. (eds.). Europe's Ambiguous Unity. Boulder, Lynne Rienner, 1996.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. Multi-Level Governance and European Integration. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2001
- HOOGHE, L. y MARKS, G. Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance. Political Science Series 87, Vienna. Institute for Advanced Studies. 2003.
- INDUSTRY Emissions Trade Position Welcomed. ENDS Daily. Issue 283, 8 de Abril 1998.
- JORDAN, A. Environmental Policy in the European Union. London, Earthscan, 2002.
- JORDAN, A. et al. Policy Innovation or "Muddling Through"? "New" Environmental Policy Instruments in the United Kingdom. Environmental Politics. 12(1):179-98, 2003.
- JORDAN, A., The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance ... or Government? Policy and Politics, 29(2):193-208, 2001

KERR, S. Allocation of Greenhouse Gas Reduction Responsibilities Among and Within the Countries of the European Union. Scoping Paper 5 to the European Commission DG Environment. Washington, CCAP, Junio 1999.

KOHLER-KOCH, B. y RITTBERGER, B. The Governance Turn in EU Studies. En: Journal of Common Market Studies 44 (Annual Review), Oxford, Blackwell Publishing, 2006, pp. 27-49.

KRASNER, S.D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. En su: International Regimes. Ithaca and London, Cornell University Press, 1983.

LEFEVERE, J. The EU Greenhouse Gas Emission Allowance Trading System. En: YAMIN, F. Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emissions Reduction Mechanisms. London, Earthscan, 2005.

LEHTONEN, T. Entrevista telefónica, 6 de Julio 2012

LEVY, M. et al. The Study of International Regimes. European Journal of International Relations 1(3):267-330, 1995.

LINDBERG, L. The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford, Stanford University Press, 1963

MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. Institutional Perspectives on Political Institutions. Governance: An International Journal of Policy and Administration. 9(3):247-64, 1996.

MARKS, G. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. En: CAFRUNY, A. y ROSENTHAL, G. (eds.). The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond. Boulder/Harlow, Lynne Rienner, 1993.

MARKS, G. Structural Policy in the European Community. En: SBRAGIA, A. (ed.). Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community. Washington DC, Brookings, 1992.

MARKS, G. y BLANK, K. European Integration and the State. EUI Working Paper RSC No. 95/7. Badia Fiesolana, San Domenico, Italia, 1995.

MARKS, G. y HOOGHE, L. Contrasting Visions of Multi-level Governance. En: BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) Multi-level Governance. Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 15-30.

MARKS, G., HOOGHE, L. y BLANK, K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. Journal of Common Market Studies, 34(3):341-378, September 1996.

MARSHALL, L. Economic Instruments and the Business Use of Energy: A Report by Lord Marshall. London, Task Force Secretariat, 1998.

MEADOWS, D. Entrevista telefónica, 5 de Julio 2012.

MICHAELOWA, A. et al. Governmental and Industrial Responses to Climate Change: The Case of Germany. En: BEGG, K. et al. (eds.) The Business of Climate Change: Corporate Responses to Kyoto. Sheffield, Greenleaf Publishing, 2005.

MILES, E.L. et al. Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence. Cambridge, The MIT Press, 2002.

MORAVCSIK, A. Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. International Organization, 45(1):19-56, 1991.

MORAVCSIK, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. Journal of Common Market Studies, 31: 473-524, 1993.

MORAVCSIK, A. The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht. London, Routledge, 1998.

MORAVCSIK, A. The Choice for Europe: Current Commentary and Future Research: A Response to James Caporaso, Fritz Scharpf and Helen Wallace. Journal of European Public Policy, 6(1):155-179, Marzo 1999

MORAVCSIK, A. Theory and Method in the Study of International Negotiation: A Rejoinder to Oran Young. International Organisation 53(4) Autumn: 811-814, 1999.

MORAVCSIK, A. Why the EC strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Center for European Studies Working Paper 52. Cambridge, Department of Government, University of Harvard, 1994.

NETHERLANDS Allocates Climate Commitments. ENDS Daily. Issue 558, 23 de Junio 1999.

NETHERLANDS Backs CO2 Emissions Trading. ENDS Daily. Issue 1197, 16 de Abril 2002.

NEWELL, P. y PATERSON, M. A Climate for Business: Global Warming, the State and Capital. Review of International Political Economy, 5(4):679-703, 1998.

NEWELL, P.N. Climate for Change: Non-state Actors and the Global Politics of Greenhouse. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

OBERTHÜR, S. y TÄNZLER, D. Climate Policies in the European Union: The Influence of International Regimes in Policy Diffusion. En: HARRIS, P.G. (ed.) Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy, and Regional Cooperation. Cheltham, Edward Elgar, 2007.

OFFICIAL JOURNAL 'Resolution on Measures to Counteract the Rising Concentration of Carbon Dioxide in the Atmosphere (The "Greenhouse" Effect)', Official Journal C 255, 0272, 13 de Octubre 1986.

PARLAMENTO EUROPEO. EP-Report A5-0271/2000, Report on the Commission Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union. 11 de Octubre 2000.

PARLIAMENT Split over Tradable Emission Permits. Environment Watch. pp.14-15, 17 de Septiembre 1999.

PEDERSEN, S.L. The Danish CO2 Emissions Trading System. Review of European Community and International Environmental Law – RECIEL 9(3):223-31, 2000.

PIERSON, P. The Path of European Integration: A Historical Institutional Analysis. En: SANDHOLTZ, W. y STONESWEET, A. (eds.). European Integration and Supranational Governance. Oxford, Oxford University Press, 1998.

PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. FCCC/INFORMAL/83 , Naciones Unidas, 1998.

REPORT of the Meetings of the Subsidiary Bodies of the UN Framework Convention on Climate Change: 9-18 December 1996. Earth Negotiations Bulletin 39, 1996, p.4.

REPORT of the Third Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change: 1-11 December 1997. Earth Negotiations Bulletin 76, 1997.

REPORT on the Fourth Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change: 2-13 November 1998. Earth Negotiations Bulletin 97, 1998.

RINGIUS, L. Differentiation, Leaders, and Fairness: Negotiating Climate Commitments in the European Community. International Negotiations, 4:133-66, 1999.

RISSE-KAPPEN, T. Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

SANDHOLTZ, W. y STONESWEET, A. European Integration and Supranational Governance. Oxford, Oxford University Press, 1998.

- SANDHOLTZ, W. y ZYSMAN, J. 1992:Recasting the European Bargain. World Politics, 42:95-128, 1989
- SBRAGIA, A.M. Environmental Policy – Economic Constraints and External Pressures. En: WALLACE, H. y WALLACE, W. (eds.). Policy-Making in the European Union. Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 293-316.
- SCHJOLSETH, S. Explaining EU Climate Unity: Actors, Interests and Institutions. Lysaker, The Fridtjof Nansen Institute, 1999.
- SCHMITTER, P. A Revised Theory of Regional Integration. International Organization, 24:836-868, 1970.
- SECOND Euro-CO2 Trading Experiment “a Success”. ENDS Daily. Issue 870, 8 de Noviembre 2000.
- SHELL Adopts Kyoto Emissions Cut Commitment. ENDS Daily. Issue 398, 16 de Octubre 1998.
- SKJAERSETH, J.B. International Regimes and Environmental Policy: Crossfire and Coherence. Aldershot, Ashgate, 2004.
- SKJAERSETH, J.B. Protecting the North-East Atlantic: Enhancing Synergies by Institutional Interplay. Marine Policy 30: 157-166, 2006.
- SKJAERSETH, J.B. The Climate Policy of the EC: Too hot to handle?. Journal of Common Market Studies 32(1):25-45, 1994.
- SKJAERSETH, J.B. y SKODVIN, T. Climate Change and the Oil Industry: Common Problem, Varying Strategies. Manchester, Manchester University Press, 2003.
- SKJAERSETH, J.B. y WETTESTAD, J. Understanding the Effectiveness of EU Environmental Policy: How can Regime Analysis Contribute?. Environmental Politics 11(3): 99-120, 2002.
- SUMMARY of the Second Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change: 8-9 July 1996. Earth Negotiations Bulletin 38, 12:38,1996.
- SZARKA, J. The Politics of Bounded Innovation: “New” Environmental Policy Instruments in France. Environmental Politics 12(1):93-115, 2003.
- TIETENBERG, T. et al. International Rules for Greenhouse Gas Emissions Trading: Defining the Principles Modalities, Rules and Guidelines for Verification, Reporting and Accountability. UNCTAD/GDS/GFSB/ Misc.6. Nueva York, UNCTAD, 1999.
- TORVANGER, A et al. Exploring Distribution Commitments – A Follow-up of the Berlin Mandate. CICERO Report 1996:3. Oslo, CICERO, 1996, p. 176.

TWIN Track” Plan to Reverse Rising GHG, Meet Kyoto Aims Includes Trading Scheme. International Environmental Reporter. 23:6, 223-4, 15 de Marzo 2000

UK Environmental Tax Plans Panned. ENDS Daily. Issue 711, 29 de Febrero 2000.

UNDERDAL, A. One Question, Two Answers. En: MILES, E.L. et al. Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence. Cambridge, The MIT Press, 2002.

USA Slams EU Kyoto Trading Cap Plan. ENDS Daily. Issue 534, 19 de Mayo 1999.

VAINIO, M. y ZAPFEL, P. Economic Analysis of Emissions Trading in CO2 Emissions in the European Union. En: DELBEKE, J. et al. (eds.) EU Energy Law , Volume IV EU Environmental Law, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme. Leuven, Claeys & Casteels, 2006.

VICTOR, D.G. y House, J.C. BP’s Emissions Trading System. Energy Policy 34(15):2100-112, 2006.

VIS, P. Basic Design Options for Emissions Trading. En: DELBEKE, J. et al. (eds.) EU Energy Law , Volume IV EU Environmental Law, The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme. Leuven, Claeys & Casteels, 2006.

VIS, P. Entrevista telefónica, 4 de Julio 2012

WATANABE, R. Germany’s Experience with the Introduction of the EU Emission Trading Scheme: Lessons for Japan. IGES-CP Working Paper. Kamiyamaguchi, IGES, 2005.

WATSON, M., BULKELEY, H. y HUDSON, R. Vertical and horizontal integration in the governance of UK municipal waste policy. En: Conferencia IDPH Berlin sobre las dimensiones humanas del cambio medioambiental global “Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration”. Freie Universität Berlin, 3.-4. de diciembre 2004.

WEALE, A. Environmental Governance in Europe. Oxford, Oxford University Press, 2000.

WETTESTAD, J. The Ambiguous Prospects for EU Climate Policy – A Summary of Options. Energy and Environment. 12(2):139-67, 2001.

WETTESTAD, J. The Complicated Development of EU Climate Policy. En: GRUBB, M. y GUPTA, J. (eds.) Climate Change and European Leadership. Dordrecht, Kluwer Academic Publisher, 2000.

WIENER, A. y DIEZ, T. (eds.) European Integration Theory, 2ª edición, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp.2-3.

WURZEL, R.K.W. et al. From High Regulatory State to Social and Ecological Market Economy? "New" Environmental Policy Instruments in Germany. Environmental Politics 12(1):115-136, 2003.

YAMIN, F. Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emissions Reduction Mechanisms. London, Earthscan, 2005

YAMIN, F. The International Rules on the Kyoto Mechanisms. En su: Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emissions Reduction Mechanisms. London, Earthscan, 2005.

YOUNG, O.R. Comment on Andrew Morawscik, "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation". International Organisation 53(4):805-9, 1999.

ZAPFEL, P. Greenhouse Gas Emissions Trading in the EU: Building the World's Largest Cap-and-trade Scheme. En: HANSJÜRGENS, B. (ed.) Emissions Trading for Climate Policy: US and European Perspectives. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

ZAPFEL, P. y VAINIO, M. Pathways to European Greenhouse Gas Emissions Trading History and Misconceptions. En: 1<sup>st</sup> Workshop of the Concerted Action on Tradable Emission Permits (CATEP). Venecia, 3-4 de Diciembre 2001, p.6.

ZITO, A.R. et al. Instrument Innovation in an Environmental Lead State: "New" Environmental Policy Instruments in the Netherlands. Environmental Politics. 12(1):157-79, 2003.

ZÜRN, M. Global Governance as multi-level governance. En: ENDERLEIN, H., WÄLTI, S. y ZÜRN, M. (eds.) Handbook on Multi-level Governance. Cheltenham, Edward Elgar, 2010, pp. 80-99.