



## Apéndice 2

# El gobierno español frente al reto de Johannesburgo

*Ricardo Aguilar Rubio\**

Si se hiciera un análisis cronológico sobre el movimiento ecologista internacional, podría decirse que los años setenta fueron los que vieron su nacimiento, los ochenta su etapa de crecimiento y los noventa la de su establecimiento en la sociedad y la de su estabilización.

Fue en el momento de mayor crecimiento y cuando más sólido era su asentamiento entre los movimientos sociales admitidos y reconocidos globalmente cuando se celebró la histórica Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. 1992 era el año elegido para que representantes de más de 175 países se dieran cita para abordar la problemática ambiental mundial. Esta vez los que se reunían a debatir sobre estos asuntos no eran sólo delegados, subsecretarios o directores, sino presidentes, primeros ministros, ministros y los principales mandatarios de todos los continentes.

De aquella reunión salieron algunos acuerdos en forma de convenios, como el de Cambio Climático y Biodiversidad, compromisos, como la Agenda 21, declaraciones, como la referida a Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, o principios, como el de Precaución, que han dado origen a un maratónico proceso de plasmación legal que sigue en proceso.

Aunque el grado de implicación y cumplimiento de los compromisos adquiridos en Río es tremendamente dispar entre unos gobiernos y otros, hay algunos que se han significado por su resistencia a la adopción de acuerdos, las continuas zancadillas a los

---

\* Greenpeace.



procesos iniciados, su desidia, su incapacidad o por seguir anteponiendo los beneficios de unos pocos frente al interés general.

El papel de los diferentes gobiernos españoles a lo largo de este período habría que encuadrarlo dentro del de los países más reacios a otorgar al medio ambiente el papel que se merece. No todo han sido sombras pero, lamentablemente, éstas pesan más que los tímidos, aunque en ocasiones importantes, avances que se han producido.

La propia delegación española en la reunión de 1992 indicaba claramente la importancia que esta materia suscitaba entre los grupos políticos del país; se trataba de uno de los pocos países de la OCDE que no enviaba a su ministro de medio ambiente. Pero su falta a este importante compromiso internacional no se debía a ningún descuido sino a que ni siquiera existía esta figura en el gobierno español. En aquel momento, el medio ambiente tan sólo era una subsecretaría perdida en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes; algo así como poner al zorro al cuidado de las gallinas.

### El convenio de cambio climático

Ya nadie, salvo determinadas empresas petroleras y algunos de los científicos que tienen en nómina, niega la evidencia del cambio climático. El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) de Naciones Unidas, que congrega a miles de especialistas de todo el mundo no sólo ha reconocido la amenaza sino que ha apuntado a las actividades humanas como uno de los factores principales en este proceso. No se puede seguir aumentando el ritmo de consumo energético y no se puede continuar con la quema de combustibles fósiles. En resumen, hay que ahorrar y ser más eficientes en el uso de los recursos, al tiempo de implantar otros sistemas menos contaminantes.

Tras años de discusiones que no llevaban a ningún lado, finalmente Japón fue el escenario del llamado Protocolo de Kioto de 1997, en el cual, por primera vez, se establecía la necesidad de reducir las emisiones a la atmósfera de CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto invernadero (CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, PFC, HFC y SF<sub>6</sub>). Pese a la escasa reducción que se acordó, sólo un 5,2% por parte del conjunto de países industrializados frente al 20% o, incluso, 40% que exigían muchos expertos, de la decepción se pasó a ver en este acuerdo la tabla de salvación desde la que podría empezarse un proceso que



revirtiera el efecto invernadero. Las reducciones deberían hacerse efectivas en el año 2010 basándose en las de 1990.

### *Emisiones de CO<sub>2</sub> españolas*

El papel del gobierno español a lo largo de todas estas discusiones ha sido fuertemente criticado. La constante introducción de dificultades y su negativa a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> han colocado a los representantes nacionales entre los que más impedimentos han puesto. España no sólo no estaba dispuesta a reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub>, sino que pedía incrementarlas en un 17%. Esto, además de dificultar llegar a acuerdos, llevó a que la postura consensuada de la Unión Europea disminuyera sus pretensiones iniciales de realizar una disminución mayor en su contribución al cambio climático a ofrecer unos descensos nimios, quedando la reducción global de la UE en sólo un 8%, aceptando que España las incrementara en un 15%.

Primero en la Cumbre de Bonn y, después, en la de La Haya, la UE mantuvo su compromiso de reducción global de un 8% y de permisividad con España, sin tener en cuenta que entre 1990 y 1999 ya se había rebasado el 15% de incremento aceptado y hasta el 17% solicitado en inicio, y en ese momento se encontraban cercanas al 28%. Las últimas reuniones para preparar la reunión de Johannesburgo y aplicar el Protocolo de Kioto, como la celebrada en Marrakech, tampoco han modificado la situación.

### **Emisiones españolas de gases de efecto invernadero entre 1990 y 1999 (en toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub>)**

Tipo de gas	1990	1999	Aumento
CO <sub>2</sub>	226.057.200	291.309.600	28,86%
CH <sub>4</sub>	34.626.400	45.275.700	30,75%
N <sub>2</sub> O	41.235.900	44.155.600	7,08%
PFC	828.400	794.300	-4,12%
HFC	2.893.600	9.401.300	324,90%
SF <sub>6</sub>	104.100	195.500	87,80%
<b>Total</b>	<b>305.745.600</b>	<b>391.132.000</b>	<b>27,92%</b>

*Fuentes:* Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Industria y Energía, Comisiones Obreras



Para llevar a cabo una política energética decidida contra el cambio climático hay que tener en cuenta tres factores: la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la apuesta por sistemas de producción que no produzcan contaminación, y la adopción de medidas de ahorro y eficiencia energética. Tras haber visto que el primero de ellos no ha sido cumplido por el gobierno español, pasemos ahora a analizar los otros dos:

### *Energías renovables*

El sector energético contribuye en un 70% a las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que sería de esperar que se centraran aquí las principales medidas para reducir su contribución al cambio climático. Una política lógica sería apostar por sistemas de producción basados en energías renovables, abandonando progresivamente los combustibles fósiles.

Un dato esperanzador sobre este aspecto ha sido el incremento de algunas fuentes energéticas renovables, en especial la eólica, que ha dejado de ser un proyecto para convertirse en una realidad. El incremento de la producción de energía a través de aerogeneradores ha situado a España en el tercer puesto del *ranking* europeo y en el quinto del mundo. De hecho, el crecimiento de esta energía durante los últimos años de la década de los noventa fue superior al 80% anual, frente al 27% de la media mundial.

También se han producido otras buenas noticias con respecto a estas energías, como la aprobación de la Ley de conexión a la red de tejados solares, que subvenciona la energía producida por paneles fotovoltaicos permitiendo que pueda ser competitiva en el mercado. Lamentablemente, estas ayudas no abarcan a la solar térmica, la cual podría desempeñar uno de los papeles más importantes en el ahorro doméstico de energía. No obstante, el desarrollo general de la energía solar sigue estando muy por debajo de sus posibilidades y su aportación al conjunto de la producción eléctrica es ridícula.

Otras fuentes energéticas renovables, como la biomasa, cuentan ya con un porcentaje en la producción energética, mientras que la geotérmica o la mareomotriz no han experimentado desarrollos.

En 2000, la UE presentó su Directiva sobre energías renovables en la que establece como objetivo para éstas que contribuyan a la producción del 22,1% de la electricidad del conjunto de la UE para el 2010, situando en un 17,5% la contribución española. El



### Producción energética en España en 1999

Procedencia	GWh	Porcentaje
Centrales térmicas	119.454	55%
Centrales nucleares	58.667	27%
Grandes Hidroeléctricas	31.653	14,5%
Minihidráulicas <10 MW	5.607	2,5%
Eólica	1.437	0,7%
Biomasa	1.139	0,5%
Incineración de basuras	586	0,3%
Solar	15,3	<0,01%
Geotérmica		<0,01%

Fuentes: Ministerio de Industria y Energía, CIEMAT, EWEA, Worldwatch

Plan de Fomento de las Energías Renovables del Gobierno Español no llega a cumplir el objetivo establecido para nuestro país, aunque pretende incrementar la producción por medio de estas energías hasta alcanzar el 12,3%, siendo la eólica la que contará con el mayor desarrollo, para lo que se prevé llegar a tener instalados 9.000 MW.

Aunque todos deberíamos felicitarnos por el incremento en el uso de energías renovables y en la aprobación de diferentes instrumentos legales para facilitar el camino, los cambios se producen con tal lentitud y timidez que harán imposible que España cumpla sus objetivos de incremento de la contribución de estas fuentes al sector eléctrico. En el sector opuesto, nos encontramos con que los planes de construcción de nuevas centrales térmicas se ha disparado en los últimos años. En 1999, existían unos 40 proyectos nuevos, con una potencia de 26.000 MW y un potencial de emisiones de CO<sub>2</sub> de 94 millones de toneladas año.

#### *Ahorro y eficiencia*

La tercera «pata del banco» es el buen uso y el no uso de la energía. El ahorro y la eficiencia son dos términos inseparables; a mayor eficiencia, mayor ahorro. Y cuanto menos energía se produzca, también menos inversión habrá que realizar en paliar sus efectos. Obviamente, éste debería ser el eje central de una buena



política energética y objetivo al que dedicar la mayor cantidad de recursos. Pero muy al contrario, nos encontramos con la *cenicienta* de la estrategia energética. No sólo no se han incrementado las inversiones en este campo, sino que en las últimas revisiones de la Ley de Tarifas Eléctricas, se eliminaron totalmente las partidas referidas a este sector.

Uno de los exponentes más claros para comprobar el peso del ahorro energético en las políticas gubernamentales es observar la evolución del consumo durante los últimos años y, éste, en lugar de disminuir, ha aumentado.

Año	Consumo en GWh
1990	134.622
1991	140.118
1992	141.475
1993	141.425
1994	146.276
1995	151.764
1996	156.238
1997	162.377
1998	173.053
1999	184.270
2000	195.677

Fuentes: Ministerio de Industria y Energía, y Red Eléctrica Española

Como es fácil de comprender, si no se prima el ahorro, si no se facilita la adopción de sistemas y técnicas que promocionen la eficiencia y, por el contrario, sigue siendo más barato y fácil producir, contaminar y malgastar, difícilmente se podrán conseguir ni los más tímidos objetivos encaminados a las buenas prácticas y mejor uso de la energía.

### El convenio de biodiversidad

El segundo gran convenio emergente de la Cumbre de la Tierra de 1992 fue el relativo a la biodiversidad. La extinción de especies en el planeta ha sido una de las mayores preocupaciones durante



muchos años. Aunque todavía no podemos llegar a saber el número de especies, subespecies, razas, poblaciones, etc., que existen en el mundo ni cual es su velocidad real de desaparición, las estimaciones realizadas hablan de un ritmo 100 a 400 veces superior al existente antes de la aparición del ser humano sobre la Tierra. Según las últimas estimaciones globales, en el mundo existen unos 14 millones de especies diferentes de las que sólo se conocen cerca de 1.750.000.

Grupos taxonómicos	Especies identificadas	Especies aún por conocer
Plantas vasculares	270.000	50.000
Algas	40.000	360.000
Hongos	72.000	1.428.000
Mamíferos	4.300	Total Vertebrados 5.000
Aves	9.700	
Reptiles	6.300	
Anfibios	4.200	
Peces	19.000	
Protozoos	40.000	
Nemátodos	25.000	375.000
Crustáceos	40.000	110.000
Moluscos	70.000	130.000
Insectos	950.000	1.050.000
Arácnidos	75.000	675.000
Otros invertebrados	115.000	135.000
Bacterias	4.000	1.000.000
Virus	4.000	395.000

*Fuente:* Global Biodiversity Assessment, United Nations Environment Plan (UNEP).

El problema no es sólo la extinción de las especies sino la pérdida de subespecies, variedades, poblaciones, razas... Frente a los 14 millones de especies que se estima hay en el planeta, el número de poblaciones diferentes puede llegar hasta los 8.000 millones. Investigadores de la Universidad de Standford (EE UU) han comprobado que el ritmo de extinción de poblaciones es muy superior al de especies, pudiendo ser ocho veces más rápido.



### *Biodiversidad en España*

España es el país con mayor biodiversidad de la Unión Europea gracias a encontrarse en una zona de transición entre los ecosistemas europeos, mediterráneos y africanos, y a la gran cantidad de endemismos que se hallan en sus archipiélagos. En total se estima que existirán más de 60.000 especies animales y 10.000 de plantas, de las cuales unas 2.200 son endémicas (500 de ellas en Canarias), sin incluir aquí los casi 20.000 tipos de hongos, más de 2.000 de líquenes y cerca de 1.500 de briofitas.

Pero dentro del término «biodiversidad» también se incluyen los hábitats, biotopos, ecosistemas, paisajes y cualquier otra forma de expresión biológica. También en este apartado, la riqueza de la Península Ibérica resalta frente al resto de Europa, conteniendo el 54% de los diferentes tipos de hábitats «de interés especial» en la UE.

Como con cualquier otra riqueza, lo importante no es sólo poseerla, sino mantenerla. Es en este aspecto donde las cifras son más preocupantes ya que, el número de causas que afectan a la conservación de la biodiversidad es tremendamente elevado: explotación abusiva, destrucción de ecosistemas, contaminación, introducción de especies exóticas...

De las casi 250 especies españolas de fauna y flora catalogadas en el Libro Rojo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), casi la mitad se encuentran incluidas en las categorías que van de vulnerable a extinguidas. El Centro Mundial de Seguimiento de la Conservación (WCMC), del Plan de Acción para el Medio Ambiente de Naciones Unidas, incluye dentro de estas categorías al 38% de las 364 especies animales analizadas.

Catalogación de las especies	Número	
	UICN	WCMC
Extinguidas	4	2
Peligro Crítico de Extinción	14	13
Peligro de Extinción	28	26
Vulnerables	73	98
Sin información suficiente	24	28
Bajo riesgo (en global)	106	
Bajo riesgo (dependiendo de plan de conservación)		15
Bajo riesgo (casi amenazadas)		80
Bajo riesgo (poco preocupantes)		88
Sin evaluar		14

*Fuente:* IUCN Red List, UNEP-World Conservation Monitoring Center (WCMC).



Entre las especies extinguidas se encuentran la rata gigante canaria o la recientemente desaparecida cabra hispánica o bucardo. En las que pueden seguir próximamente esta suerte; el esturión, el mejillón de río, el ferreret, la foca monje, el sauco de La Palma... y en las amenazadas de peligro de extinción; especies tan significativas de nuestra fauna y flora como el lince ibérico, la malvasía, la tortuga de tierra o distintas variedades de abedul. Obviamente, en estas listas faltan una gran cantidad de especies en situaciones similares, en especial en cuanto a invertebrados (insectos, arácnidos, cnidarios, etc.), plantas, hongos, bacterias y otras.

#### *Planes de conservación inconexos*

Para conseguir conservar nuestra biodiversidad, es fundamental que todas las políticas y planes sectoriales estén impregnados y guiados por el espíritu de protección. De lo contrario, cualquier avance en la preservación de esta riqueza podrá sufrir serios reveses que desvirtúen, e incluso inutilicen, cualquier intento en este sentido. Y es aquí donde la política española sigue fallando estrepitosamente.

Las actividades humanas interaccionan con el medio y provocan cambios en la dinámica de los sistemas naturales: políticas energéticas, de costas, de transportes, de pesca, etc., tienen su incidencia en la biodiversidad y, por tanto, no pueden ser vistas aisladamente.

Con este objetivo, se comenzó a preparar la Estrategia Española para Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica o Estrategia Nacional de Biodiversidad. Tras casi siete años, fue finalmente presentada en 1999, aunque todavía no ha sido aprobada por el Congreso de los Diputados ni siquiera por el Consejo de Ministros. Pero, en cambio, si han sido aprobados otros planes sectoriales que van a tener un impacto decisivo sobre la Biodiversidad: Plan Hidrológico Nacional, Plan De Infraestructuras, Plan de Costas, Plan Energético...

Algo similar a lo ocurrido con el Plan Hidrológico Nacional, que fue aprobado antes de que existiera un Plan de Zonas Húmedas o, aun más, un Plan de Regadíos; algo difícil de entender cuando la agricultura consume el 80% de los recursos hídricos. Tampoco es comprensible que este Plan, de enorme impacto ambiental, no haya sido sometido a una Evaluación Estratégica Integral, o que muchas de sus grandes obras afecten de manera irreversible a



ecosistemas vitales para especies en tan grave peligro como el linco o el urogallo, entre otros.

La agenda política está totalmente descompasada con las necesidades ambientales. La biodiversidad no puede acomodarse a los intereses políticos y, por tanto, siempre sale perdiendo.

Una clara muestra de esto ha sido la Estrategia Forestal Nacional, presentada antes que la de Biodiversidad, que debería ser la legislación que le diera el marco donde encuadrarse. La política forestal ha recibido durísimas críticas por parte de los defensores del medio ambiente por entender que tiene un enfoque claramente productivista frente al conservacionista. Es imposible conservar la biodiversidad cuando ya sólo el 3% de la geografía española conserva bosques espesos en buen estado. Si sólo contásemos los que pueden ser considerados como bosques viejos, este porcentaje disminuiría hasta el 0,15%. La superficie forestal arbolada entre el primer Inventario Forestal Nacional en 1974 y el segundo en 1997 ha disminuido en más de un millón de hectáreas. A esto hay que añadir que en los últimos 40 años se han quemado unos 3 millones de hectáreas de superficie arbolada, los niveles de erosión grave del suelo se dan en el 18% del territorio, las tasas altas de defoliación en árboles encontradas en 1996 afectaban ya al 20% y, la expansión de las especies exóticas y cultivos forestales ocupan más de 1,3 millones de hectáreas y se prevé triplicarlos.

Mención aparte merecen los espacios protegidos. Existen unas 30 figuras diferentes de áreas protegidas pero, en realidad, deberían elevarse a casi medio centenar dado que las diferentes legislaciones autonómicas y las modificaciones realizadas en las leyes sobre Parques Nacionales crean, de hecho, sistemas y modelos de protección totalmente distintos. En el último inventario se han contabilizado unos 539 espacios protegidos con una extensión de 3.180.274 Ha. Con todo ello, el propio Ministerio de Medio Ambiente reconoce lo incompleto de la red actual de espacios protegidos, que de momento cubre un 5,8% del territorio nacional y la cual ascendería hasta el 15% si se cumplen las expectativas de inclusión de nuevos espacios protegidos en la red Natura 2000.

A éstas, habría que sumar los diferentes figuras internacionales de protección, como Zonas de Especial Protección para Aves (ZEPA), humedales del Convenio RAMSAR y Reservas de la Biosfera (MAB), con más de 225 zonas declaradas, así como otras zonas protegidas que suelen ser habitualmente excluidas de los catálogos de protección, como son las de dominio público (zonas





costeras, playas, dunas, ríos, cañadas, etc.). Estas últimas son las que mayores agresiones han sufrido y están sufriendo, y sobre las que menos se ha vigilado el cumplimiento de sus grados de protección.

### *Bioseguridad*

Otro de los temas pendientes que quedaron tras la conclusión de la Cumbre de Río fue crear, bajo el Convenio de Biodiversidad, un protocolo que tratara los problemas de bioseguridad. La evolución que ha sufrido en los últimos años la manipulación genética de organismos, ha generado nuevas preguntas, dudas, retos y peligros.

Éste ha sido, posiblemente, uno de los temas más polémicos de la agenda ambiental de los últimos años. La enorme inversión realizada en la producción y comercialización de animales y plantas transgénicas ha llevado a un acalorado debate sobre sus potenciales riesgos y una amenaza cada vez mayor: la contaminación biológica.

Ya es reconocido que la introducción de especies exóticas en los ecosistemas es uno de los mayores peligros para la biodiversidad. Pero se teme que se vea acrecentada por estos nuevos organismos manipulados para resistir a condiciones de contaminación, estrés o depredación muy superiores a las especies naturales.

Principios tan básicos y reconocidos en otros muchos casos ambientales, como el que contamina paga, el principio de precaución, la internalización de costes, etc., han sido rechazados reiteradamente para este caso. España no sólo ha jugado un papel negativo en las reuniones internacionales, alineándose con los gobiernos más reacios a aplicar estándares ambientales, sino que es conocido como el país más permisivo y con menos control en la liberación de organismos modificados genéticamente en la Unión Europea.

### **Otros acuerdos, otros convenios sobre medio ambiente**

La Cumbre de Río no pretendía sólo alcanzar unos acuerdos determinados, sino impregnar a los gobernantes, empresarios y sociedad del espíritu de protección ambiental. Por tanto, la actitud ante otros acuerdos y retos medioambientales también son parte del bagaje que se llevará a Johannesburgo.



Aquí, nuevamente nos encontramos con más sombras que luces. Desde la Agenda 21, parte de los acuerdos de 1992, que sigue siendo materia pendiente en la inmensa mayoría de municipios españoles, hasta la Declaración de Río, que apenas ha sido impulsada y dada a conocer a la opinión pública. Tampoco podemos olvidar la pésima actitud de los representantes españoles en las reuniones del Convenio de Montreal, para acabar con las sustancias que dañan la capa de ozono, oponiéndose ferozmente a la regulación del peligrosísimo bromuro de metilo.

Pero hay que *dar al César lo que es del César*, y reconocer los significativos avances en otros acuerdos. España ha continuado teniendo un papel fuerte, e incluso, vanguardista, en su actitud frente a convenios como el de OSPAR, para la lucha contra la contaminación marina, refrendado en su oposición al vertido de residuos radiactivos o de plataformas petrolíferas al mar. También se han experimentado importantes avances en la actitud de los representantes gubernamentales en acuerdos para luchar contra la pesca pirata (Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, Consejo General de Pesca en el Mediterráneo, Convenio para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos de la Antártida, Tratado de Pesca de Naciones Unidas sobre stocks transzonales y altamente migratorios...).

Tampoco hay que olvidar que en estos diez años la conciencia ambiental ha crecido enormemente y que no existe partido, sindicato, empresa o grupo social que no recoja entre su ideario la protección del medio ambiente. La evolución ha sido positiva pero, demasiado lenta y, en ocasiones, desenfocada. El ritmo de degradación es muy superior al de conservación, lo que oculta muchos avances, incluso los convierte en retrocesos. Además, todavía falta un convencimiento interno y político sobre las enormes ventajas que aporta la protección del medio ambiente que, aunque también, es algo más que «proteger pececitos y pajaritos», como a veces se intenta ridiculizar, y trasciende a todas las órdenes de nuestra vida; desde el aire que respiramos, hasta la comida que consumimos, pasando por el territorio donde habitamos, la ropa con la que nos vestimos, los recursos que utilizamos en cualquier industria, o el simple y maravilloso placer de observar, caminar o sentir cualquier rincón de un planeta sano.