

LA UNIÓN EUROPEA EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS: ¿REFERENTE O LÍDER EN LA LUCHA CONTRA EL CALENTAMIENTO GLOBAL?

Asier GARCÍA LUPIOLA*

RESUMEN

LA UNIÓN EUROPEA EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS: ¿REFERENTE O LÍDER EN LA LUCHA CONTRA EL CALENTAMIENTO GLOBAL?

La UE lleva décadas en primera línea de la lucha contra el cambio climático y constituye un referente en esta materia, tanto por las políticas y normas adoptadas a nivel interno como por las propuestas presentadas en las negociaciones climáticas internacionales, así como por su apuesta por ayudar a los países más necesitados en la lucha contra el calentamiento global. Sin embargo, no resulta tan evidente que la UE ejerza el liderazgo de la acción climática internacional, al menos, no en solitario y de manera continuada, vista su capacidad para influir efectivamente en los resultados de las negociaciones climáticas. El presente trabajo analiza la evolución de ese teórico liderazgo europeo a partir del desarrollo de las conferencias de la CMNUCC, las propuestas presentadas en las mismas por la UE y los acuerdos adoptados.

Palabras clave: Unión Europea, cambio climático, negociaciones internacionales, Protocolo de Kioto, Acuerdo de París, liderazgo, alianza mundial.

ABSTRACT

THE EUROPEAN UNION IN THE CLIMATE NEGOTIATIONS: REFERENCE OR LEADER IN THE FIGHT AGAINST CLIMATE WARMING?

The EU is at the forefront of the fight against climate change and is a benchmark in this area, both for the policies and regulations adopted internally and for the proposals presented in international climate negotiations, as well as for its commitment to help the countries most in need to fight against global warming. However, it is not so obvious that the EU exercises leadership in international climate action, at least not alone and

* Profesor Agregado de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) e investigador en formación de la UNED (asier.garcialupiola@ehu.eus). Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas el 20 de marzo de 2021.

continuously, given its ability to effectively influence the results of climate negotiations. This paper analyses the evolution of this theoretical European leadership considering the development of the UNFCCC conferences, the proposals presented by the EU and the agreements adopted.

Keywords: European Union, climate change, international negotiations, Kyoto Protocol, Paris Agreement, leadership, global partnership.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. ANTECEDENTES: LA ASUNCIÓN DE LA NECESIDAD DE LUCHAR CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.—2.1. Las cumbres de la Tierra y el Protocolo de Kioto.—2.2. La configuración de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático.—3. LAS NEGOCIACIONES PARA UN ACUERDO POST-KIOTO.—3.1. Liderazgo europeo hasta Copenhague.—3.2. Perfil bajo de la UE en el camino hacia Kioto II.—4. EL ACUERDO DE PARÍS.—4.1. Nuevo protagonismo de la UE en un liderazgo compartido.—4.2. Mayor ambición de la UE para el cumplimiento del Acuerdo de París.—5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

En el presente año 2022 tienen lugar varios aniversarios de relevantes acontecimientos en el ámbito de la sostenibilidad y, especialmente, en lo que se refiere a la lucha contra el cambio climático. En primer lugar, se cumplen cincuenta años del inicio de las conocidas como Cumbres de la Tierra, el foro internacional para abordar la defensa del medio ambiente. En segundo lugar, son tres las décadas pasadas ya desde la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el contexto en el que se desarrollan las negociaciones internacionales relativas a la lucha contra el cambio climático. En tercer lugar, se cumplen veinticinco años de la adopción, en el seno de dicha convención, del Protocolo de Kioto, la primera gran materialización práctica del resultado de dichas negociaciones.

Es innegable que la Unión Europea (UE) ha desarrollado un papel relevante en las negociaciones climáticas y a este respecto también son varios los aniversarios a tener en cuenta en este 2022, empezando por los treinta años de la firma del Tratado de Maastricht, que incorporó como objetivo del proceso de integración europea el logro de un crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente. Asimismo, son veinte los años transcurridos desde la aprobación por parte de la UE del Protocolo de Kioto. Finalmente, se cumplen quince años de la firma del Tratado de Lisboa, que estableció la lucha contra el cambio climático como objetivo de la acción internacional de la política medioambiental europea, así como de la adopción de la específica estrategia europea para hacer frente al cambio climático.

Como se ha dicho, el papel de la UE en las negociaciones climáticas ha sido y es relevante. Las propuestas europeas presentadas en las diferentes reuniones de la CMNUCC se han basado en los programas y estrategias que la UE ha ido adoptando para cumplir con sus propios objetivos de sostenibilidad, protección medioambiental y lucha contra el cambio climático. Gracias

a ellos la UE es la economía desarrollada más respetuosa con el medio ambiente y que más ambiciosa se muestra en la acción climática, desempeñando un papel fundamental en el desarrollo de los instrumentos jurídicos internacionales adoptados en esta materia. De este modo, la UE «se presenta ante sí misma y ante terceros como el actor que lidera la política internacional» y desde la década de 1990 «muy a menudo, observadores externos han validado la autoatribución de este rol por parte de la UE»¹. Sin embargo, la UE «no tiene el poder necesario para conseguir que el resto de países se muevan al mismo ritmo que ella», puesto que es cierto que «es un actor aventajado al que muchos querrían copiar, pero no es el líder que consigue arrastrar y movilizar al resto de Estados»². Por ello, aunque el carácter referencial de la UE sea indudable, no es tan evidente la existencia de un continuo y efectivo liderazgo europeo en la acción climática.

El presente texto describe y analiza el papel de la UE en las negociaciones climáticas internacionales, al objeto de concluir si la relevancia de su influencia en las mismas permite hablar de liderazgo y, si es así, qué tipo de liderazgo ha ejercido la UE en la lucha global contra el cambio climático. Para ello, se aborda principalmente la evolución cronológica de las negociaciones en el seno de la CMNUCC, al tiempo que se estudian las propuestas europeas en la materia. Son estas, en cuanto reflejo de una mayor ambición en comparación con otras economías desarrolladas, las que sirven para calificar a la UE de referente, si bien la comprobación de su mayor o menor traslación a los acuerdos internacionales es lo que posibilita concluir si la UE ha ejercido como líder en la correspondiente acción climática y, si es así, en qué medida.

2. ANTECEDENTES: LA ASUNCIÓN DE LA NECESIDAD DE LUCHAR CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

2.1. Las cumbres de la Tierra y el Protocolo de Kioto

Las cumbres mundiales que han abordado la defensa del medio ambiente no se centraron en el cambio climático hasta que los científicos dieron la alarma con respecto a dicho fenómeno. La primera de ellas, conocida como Conferencia sobre el Medio Humano, se celebró en Estocolmo en 1972 y fue una cumbre de mínimos en la que se concretaron los principios básicos sobre los grandes problemas medioambientales y las obligaciones de los Estados para resolverlos³, si bien en la misma los líderes mundiales se comprometieron a reunirse cada diez años para analizar el estado del medio ambiente

¹ COSTA, O., «Después de Kyoto, Beijing: la UE ante las nuevas negociaciones del clima», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2014, núm. 108, p. 24.

² RUIZ CAMPILLO, X., «El papel de la Unión Europea en las negociaciones sobre el cambio climático», *Revista UNISCI*, 2015, núm. 39, p. 124.

³ NACIONES UNIDAS, «Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano», contenida en el *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (A/CONF.48/14/Rev.1)*, 1973.

y el impacto del desarrollo económico sobre el mismo⁴. Esta primera cumbre «tomó nota de las alertas procedentes del ámbito científico sobre la incidencia de la actividad humana en la dinámica del clima» y recomendó que diferentes organismos científicos iniciasen «las actividades necesarias para mejorar la comprensión de las causas naturales y artificiales de un posible cambio climático»⁵. Desgraciadamente no hubo continuidad en la segunda cumbre, desarrollada en Nairobi en 1982 y que estuvo fuertemente influida por los desencuentros provocados por la Guerra Fría, lo que supuso la no adopción de acuerdos.

Ante la falta de acuerdos en Nairobi, las Naciones Unidas promovieron un relevante trabajo de contactos y negociaciones para organizar debidamente y obtener resultados positivos en la próxima cumbre. En este sentido, tras crear en 1984 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, esta emitió en 1987 un relevante informe conocido como «Nuestro futuro común»⁶. En el mismo, por primera vez, se establecía la definición del concepto de desarrollo sostenible: aquel desarrollo que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

En junio de 1988 la Organización Meteorológica Mundial celebró en Toronto la Conferencia Mundial sobre el Clima. En ella se puso de manifiesto la más que posible contribución antropogénica al problema del cambio climático y se creó, como organismo dependiente de las Naciones Unidas, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), formado por científicos y expertos en la materia que elaboran informes sobre los riesgos y consecuencias del cambio climático, así como sobre las opciones posibles de respuesta. En la segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, celebrada en Ginebra en octubre de 1990 y en la que el IPCC presentó su primer informe, se propuso la negociación en el seno de Naciones Unidas de un convenio marco sobre cambio climático. Precisamente, la entonces todavía Comunidad Europea (CE) se había mostrado decidida «a desempeñar un papel preponderante en la acción requerida para proteger el medio ambiente en el mundo» y a buscar soluciones eficaces «a problemas de interés mundial como son el empobrecimiento de la capa de ozono, el efecto invernadero y las amenazas crecientes que pesan sobre el medio ambiente»⁷. Es más, el Consejo Europeo subrayó que la CE tenía «capacidad para asumir el liderazgo en este ámbito»

⁴ Estas grandes conferencias, la última de las cuales hasta la fecha ha sido la conocida como Río+20 de 2012, «a pesar de la falta de carácter vinculante de los documentos aprobados en las mismas, han servido para potenciar la implantación y el desarrollo de las políticas ambientales en todo el planeta». LÓPEZ RAMÓN, F., «La formación del ordenamiento ambiental», *Revista Ambienta*, 2018, núm. 124, p. 27.

⁵ RUBIO DE URQUÍA, J., «Las negociaciones internacionales sobre cambio climático», *ICE Revista de Economía*, 2005, núm. 822, pp. 14-15.

⁶ Naciones Unidas, Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987. Recuperado de <https://sustainabledevelopment/un/org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

⁷ Consejo Europeo de Rodas de 2 y 3 de diciembre de 1988 - Conclusiones de la Presidencia, SN 4443/1/88. *Declaración sobre el Medio Ambiente*, recogida como Anexo I, p. 11.

y, con vistas a la Conferencia de Ginebra, instaba a los países desarrollados a reducir sus emisiones contaminantes y apremiaba a la adopción de un convenio sobre el clima⁸. A partir de ahí, «y a lo largo de toda una década, la CE/UE lideró las negociaciones internacionales del clima por la vía de defender en ellas las posiciones ambientales más avanzadas»⁹.

Tras las oportunas negociaciones, en mayo de 1992 se adoptó en Nueva York la CMNUCC¹⁰, posicionando esta cuestión como un elemento importante de la agenda internacional a partir de entonces y determinando de manera definitiva las causas humanas como elemento fundamental del actual calentamiento global¹¹. En las negociaciones participó la Comisión Europea y la propia UE ratificó la Convención en diciembre de 1993¹². La Convención entró en vigor en marzo de 1994 y estableció un compromiso de volver a situar en el año 2000 las emisiones contaminantes en los niveles de 1990. Se trataba de una propuesta realizada por la UE, que no logró que dicho compromiso fuese vinculante, algo contra lo que se pronunciaron Estados Unidos y otros países desarrollados como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Noruega o Suiza.

Tan solo un mes después, en junio de 1992, tuvo lugar en Río de Janeiro una nueva Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹³. Los acuerdos generales adoptados fueron, por un lado, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la cual recoge los principios generales a través de los que se plantea la necesidad de alcanzar el desarrollo sostenible, entre los que destaca el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas; por otro, la Agenda 21, que planteó los principales problemas que afectan al medio ambiente y las recomendaciones de las Naciones Unidas para abordarlos, comprometiéndose los países a aplicarlas tanto en el nivel estatal como en el local¹⁴. También se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica y se puso en marcha la CMNUCC. De este modo, la Conferencia constataba la existencia de alteraciones climáticas en todo el planeta y se

⁸ Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 de junio de 1990 - Conclusiones de la Presidencia, SN 60/1/90. *El Imperativo del Medio Ambiente*, declaración recogida como Anexo II, pp. 25-29.

⁹ COSTA, O., *op. cit.*, p. 26.

¹⁰ Naciones Unidas, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Nueva York, FCCC/INFORMAL/84, 1992.

¹¹ Si bien propiamente el fenómeno del cambio climático consiste en la modificación del clima con respecto al historial climático a una escala global o regional, lo cierto es que se ha generalizado el término para hacer referencia tan solo a los cambios climáticos que suceden en el presente, siendo utilizado como sinónimo de calentamiento global. Es más, se usa mayoritariamente para referirse al cambio climático por causas humanas (antropogénicas), tal y como lo define la CMNUCC: «Un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables» (párr. 2 del art. 1 de la Convención).

¹² Consejo de la UE, Decisión 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la celebración de la Convención marco sobre el cambio climático. *DOCE* L 33, de 7 de febrero de 1994.

¹³ Se conoció como «Cumbre de la Tierra», término que se generalizó para denominar a las Conferencias de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, tanto anteriores (Estocolmo, 1972; la de Nairobi de 1982 no se toma en consideración), como posteriores (Johannesburgo, 2002; Río de Janeiro, 2012).

¹⁴ Los documentos de la Conferencia pueden consultarse en la página web de la División de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en el apartado «Documentos - Otros Acuerdos y Compromisos Internacionales», <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/>.

admitía la posibilidad de que las mismas tuviesen lugar como consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), por lo que se recomendaba la limitación de las mismas.

Los 12 Estados miembros de la todavía Comunidad Europea se mostraron a favor de concretar la reducción de emisiones, si bien finalmente solo quedó reflejado como una recomendación. Quizá por esa falta de capacidad de influencia, a partir de ahí, la actividad de la UE en materia de medio ambiente se ha ido extendiendo en el ámbito internacional, terreno en el que pasó a adquirir «cada vez más un tono de auténtico protagonismo, ejerciendo funciones de liderazgo hacia la consecución de objetivos encaminados al logro de un verdadero desarrollo sostenible»¹⁵. Es más, en la década de los años noventa la UE logró «crear una agenda climática en la política exterior cuando carecía de política climática interna»¹⁶.

La primera de las reuniones de la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC tuvo lugar en la UE, concretamente en Berlín en marzo de 1995. Tanto en la COP1 como en la COP2, celebrada en Ginebra en 1996, se comprobó que no se estaba cumpliendo el objetivo de la convención, por lo que se impulsó por parte de varios países, entre los que se encontraba la mayoría de los miembros de la UE, la negociación de un protocolo que contuviera medidas de reducción de las emisiones de los países industrializados en el periodo posterior al año 2000. Como se ve, la UE aprovechó «la ocasión para demostrar su intención de convertirse en un líder global en materia ambiental»¹⁷, enfrentando sus propuestas a las de Estados Unidos. En efecto, desde Europa se proponía la adopción de «políticas y medidas comunes y obligatorias, así como reducciones cuantificadas ambiciosas»; por su parte, Estados Unidos lideraba el grupo de quienes optaban por «objetivos no vinculantes referidos a promedios, medidas de carácter solo indicativo y elementos de flexibilidad»¹⁸.

En diciembre de 1997 tuvo lugar en Kioto la COP3, con el objetivo de acordar el protocolo antes referido. La UE insistió en que el acuerdo estableciese una reducción del 15 por 100 de emisiones para 2010, con un objetivo intermedio del 7,5 por 100 para 2005, y defendió la movilización de recursos para impulsar reducciones voluntarias por parte de los países en desarrollo¹⁹. Por

¹⁵ JUSTE RUIZ, J., «Las relaciones exteriores de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea*, Madrid, Universidad Carlos III y BOE, 1998, p. 466.

¹⁶ Para conseguirlo el impulso de «Alemania y Reino Unido fue esencial, países que ya se encontraban en procesos internos de descarbonización por el abandono del carbón como fuente de energía». CORTI VARELA, J., «Breve historia de la diplomacia climática europea (1990-2030)», *European Climate Law Papers*, 2021, núm. 6, p. 6.

¹⁷ BARREIRA LÓPEZ, A., «El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2010, núm. 42, p. 47.

¹⁸ RUBIO DE URQUÍA, J., *op. cit.*, p. 19. Precisamente, «la firme postura de la UE sobre la necesidad de adoptar compromisos concretos respecto a las reducciones de GEI le ha convertido en un actor con peso dentro de las negociaciones», al tiempo que le otorgó «cierto prestigio en los foros internacionales medioambientales». RUIZ CAMPILLO, X., *op. cit.*, p. 107.

¹⁹ La posición que llevaría la UE a la COP3 quedó fijada por el Consejo en su reunión de 19 y 20 de junio de 1997. «Community Strategy on Climate Change», Documento 9132/97, pp. 12-14.

su parte, Estados Unidos no cejaba en su empeño de establecer mecanismos de flexibilidad. Finalmente, se lograría un acuerdo que incluyó aspiraciones de ambas partes, con objetivos de reducción vinculantes pero medidas de carácter indicativo y mecanismos flexibles para facilitar los esfuerzos de reducción. Dicho acuerdo se conoce como Protocolo de Kioto²⁰, por medio del que los países industrializados se comprometieron a ejecutar un conjunto de medidas para reducir los GEI, destacando la decisión de reducir en un 5 por 100 de media las emisiones contaminantes entre 2008 y 2012, tomando como referencia los niveles de 1990. El acuerdo sería de obligado cumplimiento a partir de la ratificación del mismo por parte de los países industrializados responsables de, al menos, un 55 por 100 de las emisiones de CO₂²¹.

Para lograr el objetivo de reducción de emisiones, el Protocolo propuso una serie de medios a los que debían recurrir los países firmantes. Por un lado, reforzar o establecer políticas nacionales de reducción de las emisiones, como el aumento de la eficacia energética, el fomento de formas de agricultura sostenibles, o el desarrollo de fuentes de energías renovables. Por otro, cooperar con los demás países mediante el intercambio de experiencias y de información o la coordinación de las políticas nacionales con vistas a una mayor eficacia por medio de mecanismos de cooperación. La UE acabó aceptando la inclusión de mecanismos de flexibilidad como el mecanismo de desarrollo limpio o el comercio de emisiones, por el que los países desarrollados podían contribuir financieramente para que los países en desarrollo estableciesen proyectos de reducción de emisiones y utilizar dichas reducciones para contribuir al cumplimiento de sus compromisos. No obstante, aun reconociendo que «la UE falló en su intento de lograr un acuerdo sobre una reducción del 15 por 100 en los países de la OCDE, el objetivo de Kioto estaba más cerca de la posición de la UE que de la de Estados Unidos»²². Por tanto, la UE tuvo más éxito a la hora de presionar por la obligatoriedad de las reducciones de emisiones de GEI, logrando que los países industrializados aceptasen diferentes objetivos cuantitativos, mientras que Estados Unidos basó su éxito en el plazo establecido para el cumplimiento de los compromisos y en la adopción de los mecanismos de flexibilidad²³.

El 29 de abril de 1998 la UE firmó el Protocolo de Kioto y a finales de año el Consejo Europeo reconoció que «el cambio climático representa uno de los problemas de medio ambiente más arduos al que habrá que hacer frente en las próximas décadas», por lo que consideró necesario adoptar las medidas

²⁰ NACIONES UNIDAS, *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, Nueva York, FCCC/INFORMAL/83, 1998.

²¹ Los objetivos de reducción de emisiones con respecto a 1990 fueron establecidos en el Anexo B del Protocolo de Kioto: UE-15, Bulgaria, Rep. Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Rumanía y Suiza, 8 por 100; Estados Unidos, 7 por 100; Canadá, Hungría, Japón y Polonia, 6 por 100; Croacia, 5 por 100; Nueva Zelanda, Rusia y Ucrania, 0 por 100; Noruega, Australia e Islandia podían tener un nivel de emisión superior al de 1990 (del 1, 8 y 10 por 100, respectivamente).

²² BARREIRA LÓPEZ, A., *op. cit.*, p. 50.

²³ OBERTHÜR, S., «The European Union's performance in the international climate change regime», *Journal of European Integration*, 2011, vol. 33, núm. 6, p. 669.

necesarias para cumplir con los compromisos de Kioto²⁴. No obstante, no será hasta abril de 2002, poco antes de la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, cuando la UE aprobó el Protocolo de Kioto²⁵ y los Estados miembros determinaron los compromisos en materia de limitación y reducción de las emisiones establecidos para el primer periodo recogido en el Protocolo (2008-2012). La UE asumió un compromiso global de reducción para dicho periodo del 8 por 100 de las emisiones respecto de las de 1990, estableciéndose para cada Estado miembro un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales²⁶. A partir de ahí la UE comenzó a adoptar una extensa normativa para cumplir con el objetivo, «lo que le permitió posicionarse como el único actor internacional con capacidad suficiente para impulsar las negociaciones internacionales sobre el calentamiento global»²⁷.

En la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo (agosto y septiembre de 2002), la UE fue destacada protagonista, al realizar propuestas consideradas factibles y asumibles por todos los países en los diferentes temas específicos que se trataron en la reunión. Cabe subrayar que en el ámbito del fomento de las energías renovables —que constituye un importante instrumento de la lucha contra el cambio climático— la UE propuso que para 2010 el 10 por 100 de la producción energética lo fuese de energías renovables. A pesar de la frontal negativa de Estados Unidos, la UE consiguió unir a numerosos países en torno a un compromiso para impulsar las energías renovables, entre los que se encontraban los entonces candidatos a la adhesión, así como otros países europeos (Noruega, Suiza y Turquía), y economías emergentes (Brasil, México, Argentina, Sudáfrica)²⁸.

Mientras las reuniones tenían lugar se pudo constatar que el Protocolo de Kioto entraría en vigor. Tras anunciar Estados Unidos en marzo de 2001 que no lo ratificaría, la UE «se embarcó en una intensa actividad diplomática para evitar una cascada de renuncias por parte de otros países, que hubiera resultado fatal para la política internacional del clima»²⁹. Como consecuencia, para el comienzo de la cumbre 89 países habían ratificado el Protocolo de

²⁴ Consejo Europeo de Viena de 11 y 12 de diciembre de 1998 - Conclusiones de la Presidencia, párr. 70. Recuperado de consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/1993-2003/.

²⁵ Consejo de la UE, Decisión 2002/358/CE, de 25 de abril, relativa a la aprobación, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. DOCE L 130, de 15 de mayo de 2002.

²⁶ En aplicación del principio de «reparto de la carga» algunos países podían incluso aumentar sus emisiones. Los porcentajes de reducción (o posible aumento) para la entonces UE-15 quedaron de la siguiente manera: Luxemburgo -28 por 100, Alemania -21 por 100, Dinamarca -21 por 100, Austria -13 por 100, Reino Unido -12,5 por 100, Bélgica -7,5 por 100, Italia -6,5 por 100, Países Bajos -6 por 100, Finlandia 0 por 100, Francia 0 por 100, Suecia +4 por 100, Irlanda +13 por 100, España +15 por 100, Grecia +25 por 100 y Portugal +27 por 100. La Comisión fijó las cantidades exactas en su Decisión 2006/944/CE, de 14 de diciembre, DOCE L 358, de 16 de diciembre de 2006.

²⁷ CONTRERAS, D., «El papel de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático», *Observatorio Medioambiental*, 2013, vol. 16, p. 56.

²⁸ NACIONES UNIDAS, *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (A/CONF.199/20)*, 2002.

²⁹ COSTA, O., *op. cit.*, p. 28.

Kioto, entre los que se encontraban todos los miembros de la UE, algunos de los países candidatos a la adhesión y Japón. Los países industrializados de dicho grupo representaban el 37 por 100 de las emisiones contaminantes. Durante la cumbre, Polonia, Canadá y Rusia manifestaron su intención de ratificarlo, lo que suponía llegar al 57 por 100 de las emisiones. También importantes países emergentes mostraron su intención de ratificarlo, destacando el anuncio de China. La ratificación rusa, realizada en noviembre de 2004, posibilitó la entrada en vigor del Protocolo de Kioto el 16 de febrero de 2005. Precisamente, la COP11 celebrada en Montreal a finales de año instaba a seguir cooperando en la lucha contra el cambio climático a largo plazo, por tanto, más allá del vencimiento del propio Protocolo³⁰.

2.2. La configuración de la estrategia europea de lucha contra el cambio climático

Tras unos inicios esperanzadores en los primeros años de la década de 1990, a partir de 1994 las emisiones contaminantes de la UE y de los Estados miembros volvieron a aumentar, lo que requería la adopción de medidas que facilitasen una estrategia sostenida en el tiempo para iniciar una tendencia a la baja y que permitiese cumplir con el compromiso adquirido en Kioto³¹.

La estrategia europea de lucha contra el cambio climático se fue determinando por medio de diferentes elementos a partir del año 2000. El primero que aborda directamente el fenómeno se presentó por la Comisión a comienzos del año 2000, cuando propuso poner en marcha una estructura destinada a identificar y preparar la ejecución de las medidas de lucha contra el cambio climático³². Se trataba del Programa Europeo sobre Cambio Climático (PECC) cuyo objetivo consiste en permitir a todas las partes interesadas (instituciones europeas, Estados miembros, industrias, empresas, ONG) participar en los trabajos preparatorios de las políticas y medidas destinadas a reducir las emisiones de GEI. El Primer PECC se puso en marcha en junio de 2000³³.

A partir del PECC, los diferentes instrumentos de los que la UE se fue dotando para el desarrollo y aplicación de la política de medio ambiente

³⁰ Naciones Unidas, «Decisión 1/CP.11 - Diálogo sobre la cooperación a largo plazo para hacer frente al cambio climático mediante una mejor aplicación de la Convención», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 11.º periodo de sesiones, celebrado en Montreal del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2005 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 11.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2005/5/Add.1), de 30 de marzo de 2006, pp. 3-5.

³¹ LÓPEZ LÓPEZ, A., «La política medioambiental de la Unión Europea en materia de cambio climático», *Observatorio Medioambiental*, 2002, vol. 5, p. 177.

³² COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 8 de marzo de 2000, sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, «Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático» (PECC), COM (2000) 88 final.

³³ En el seno del programa se crearon grupos de trabajo sobre problemas específicos vinculados al cambio climático. Los primeros grupos de trabajo creados (primera fase del Primer PECC) se centraron en el transporte, la industria, el suministro de energía, el consumo de energía y los mecanismos de flexibilidad. Otros grupos (segunda fase del PECC) se refirieron a los desechos, la agricultura o la investigación.

han pasado a ocuparse, en mayor o menor medida, del cambio climático. Así, debe mencionarse en primer lugar la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible adoptada por el Consejo Europeo en junio de 2001³⁴, que estableció entre los objetivos específicos para la consecución del desarrollo sostenible la lucha contra el cambio climático mediante el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto. El Consejo Europeo subrayó que la consecución del objetivo del desarrollo sostenible exige soluciones mundiales, por lo que la UE se fijó como meta lograr que dicho objetivo fuese asumido en todas las organizaciones y organismos especializados internacionales, así como en los acuerdos para la cooperación al desarrollo. La UE se comprometía a trabajar a favor de la participación más amplia posible de los países industrializados en un esfuerzo para que el Protocolo entrase en vigor cuanto antes.

Por otro lado, tenemos el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente, aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo (PE) en julio de 2002 para el periodo 2002-2012³⁵, y que determinó como primer ámbito de acción el cambio climático, dado que lo consideró el principal reto para el periodo de vigencia del programa. La meta que se determinó a corto plazo fue alcanzar los objetivos del Protocolo de Kioto, es decir, reducir en un 8 por 100 las emisiones de GEI para el periodo 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990. A más largo plazo, para 2020, sería necesario reducir dichas emisiones entre el 20 por 100 y el 40 por 100 mediante un acuerdo internacional eficaz.

Las autoridades europeas constataron que el impacto combinado de la aplicación del conjunto de medidas adoptadas en el seno del PECC, las acciones que a nivel interno habían ido adoptando los Estados miembros y la reestructuración de la industria europea —particularmente, en los nuevos países miembros provenientes del este del continente— habían supuesto un positivo impacto combinado en la lucha contra el cambio climático, por cuanto que las emisiones de GEI se estaban reduciendo. Ahora bien, los datos que se harían públicos en 2006³⁶ presentaban una diferente situación para los anteriores 15 Estados miembros (UE-15) y para el conjunto completo de la UE (entonces, UE-25). Así, mientras que para el año 2003 la UE-25 había reducido en conjunto sus niveles de emisiones en un 8 por 100 con respecto a 1990 y se esperaba que la reducción alcanzase el 9,3 por 100 para 2010 en caso de adoptar y aplicar medidas adicionales, la UE-15 solo había logrado reducir sus emisiones para 2003 en el 1,7 por 100 con respecto a 1990, si bien se entendía que con la aplicación de las medidas entonces ya adoptadas alcanzarían una reducción del 6,8 por 100 para 2010, que podría llegar también al 9,3 por 100 en caso de adoptar y aplicar medidas adicionales.

³⁴ Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001 - Conclusiones de la Presidencia, SN 2001/1/01 REV 1.

³⁵ Decisión núm. 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio, *DOCE* L 242/1, de 10 de septiembre de 2002.

³⁶ COMISIÓN EUROPEA, *The European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change*, Luxemburgo, OPOCE, 2006.

En febrero de 2005, pocos días antes de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, la Comisión presentó una comunicación en la que sentaba las bases de lo que sería la estrategia de la UE contra el cambio climático³⁷ y por medio de la que anunciaba la puesta en marcha en octubre del Segundo Programa Europeo sobre Cambio Climático (PECC II)³⁸. En el marco del PECC se habían adoptado por parte de la UE numerosas normas y medidas para reducir las emisiones. Posiblemente, la acción más importante llevada a cabo en este ámbito sea el Régimen Europeo de Derechos de Emisión (RECDE), «primer y más importante sistema internacional de límites máximos de derechos de emisión» que «se ha transformado en el eje principal y en la seña de identidad de la estrategia europea contra el cambio climático»³⁹. El RECDE se aplicó de manera experimental en el periodo 2005-2007 al objeto de desarrollar la infraestructura necesaria para aplicarlo de manera eficaz en el periodo 2008-2012, es decir, en el periodo de cumplimiento obligatorio del Protocolo de Kioto. Vistos los resultados de la fase experimental, la Comisión estableció una reducción más estricta del volumen de emisiones (el 6 por 100 con respecto a los niveles de 2006), con el fin de cumplir las correspondientes obligaciones internacionales. Lo cierto es que los datos mejoraban las previsiones realizadas por la Comisión en 2006, pues según lo publicado por el Eurostat en 2010, la UE-27 había reducido sus emisiones de GEI para 2008 en el 11,2 por 100 con respecto a los datos de 1990⁴⁰.

La estrategia de la UE contra el cambio climático fue concretada por la Comisión en enero de 2007⁴¹, al tiempo que presentaba sus propuestas ante los retos energéticos, siendo el principal, precisamente, el cambio climático⁴². Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el Consejo Europeo adoptó la estrategia europea en la lucha contra el cambio climático⁴³ y fijó como objetivo unilateral de la UE la reducción de las emisiones de GEI en un 20 por 100 respecto de 1990 hasta el año 2020. El Consejo Europeo consideró que los países desarrollados deberían comprometerse, en el marco de un acuerdo internacional, a reducir colectivamente sus emisiones en un 30 por 100 hasta 2020, respecto de 1990, y entre un 60 y un 80 por 100 hasta 2050. El Consejo Europeo también se pronunció sobre la política energética, vista su relevancia en la lucha contra el cambio climático, y determinó como objetivos a lograr en el año 2020 el aumento de la eficiencia energética con el

³⁷ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 9 de febrero de 2005, *Ganar la batalla contra el cambio climático mundial*, COM (2005) 35.

³⁸ Al margen de los grupos de trabajo ya creados en el primer programa, se establecieron otros en materia de emisiones de vehículos ligeros y aviación, así como fijación y almacenamiento del carbono.

³⁹ PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La Unión Europea como actor de gobernanza climática», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2009, núm. 16, p. 130.

⁴⁰ EUROSTAT, *The EU in the World. A statistical portrait*, Luxemburgo, OPOCE, 2010, p. 22.

⁴¹ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación, de 10 de enero de 2007, *Limitar el calentamiento mundial a 2 °C - Medidas necesarias hasta 2020 y después*, COM (2007) 2 final.

⁴² COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final.

⁴³ Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 - Conclusiones de la Presidencia, 7224/1/07 REV1.

fin de ahorrar un 20 por 100 del consumo energético, así como lograr que el porcentaje representado por las energías renovables en el consumo energético total de la UE llegase al 20 por 100. Como se ve, las propuestas europeas presentaban un nuevo enfoque para lograr la acción conjunta de todos los países en la lucha contra el cambio climático, vinculando la batalla contra el calentamiento global con la seguridad de abastecimiento energético.

En la comunicación que presentó en enero de 2007, la Comisión también subrayó que la batalla contra el cambio climático solo puede ganarse a través de una acción a nivel mundial, de modo que las negociaciones internacionales deben superar la fase de la retórica y llegar a compromisos concretos. El mensaje europeo consistía en que no hay alternativa a la cooperación multilateral en la lucha contra el cambio climático y que dicha cooperación internacional debe ser liderada por la UE⁴⁴. Además, desde la UE se asumía el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, pues si bien los países desarrollados han sido los productores de la mayor parte de las emisiones de GEI, comparativamente son los países en vías de desarrollo los que deben realizar mayores esfuerzos para limitar el aumento de sus emisiones⁴⁵.

El objetivo de ayudar a los países en desarrollo en el combate mundial contra el cambio climático ha supuesto que la UE haya «desplegado, a través de su propia política de cooperación al desarrollo, toda una serie de iniciativas, bilaterales o de carácter multilateral»⁴⁶. El marco del que se servía la UE en este ámbito derivaba de la propuesta realizada por la Comisión en 2003, por el que se instauraba el Plan de Acción contra el cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo⁴⁷. La ayuda europea para que los países citados puedan adaptarse y hacer frente a las consecuencias del cambio climático consistía en colaborar en la preparación de los Programas Nacionales de Adaptación por medio de diversos instrumentos financieros.

Para llevar a cabo la propuesta de la UE, debía alcanzarse un acuerdo internacional lo más amplio posible, puesto que «Europa puede contribuir a ralentizar el cambio climático, pero no puede hacerlo sola»⁴⁸. En este sentido, en la cumbre de junio de 2007 del G8 —a la que fueron invitados China, India, Brasil, México y Sudáfrica— y cuya presidencia anual correspondía a

⁴⁴ JOVANOVIĆ, M. N., *The Economics of European Integration*, Cheltenham (UK), Edward Elgar, 2005, p. 803.

⁴⁵ El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas tiene su origen en la Conferencia de Río de 1992. Su formulación se fundamenta en tres argumentos principales: los países en vías de desarrollo desempeñan un papel muy importante en la consecución de los objetivos ambientales acordados en los tratados internacionales; los países industrializados tienen una «obligación moral» de proporcionar asistencia financiera y técnica a los países en vías de desarrollo; los intereses de los países en vías de desarrollo suelen ser distintos a los de los países industrializados, que son los que normalmente se imponen en la agenda internacional. BORRÁS PENTINANT, S., «Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas», *Revista Seqüència*, 2004, núm. 49, p. 159.

⁴⁶ PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La Unión Europea...», *op. cit.*, p. 133.

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 11 de marzo de 2003, *Cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo*, COM (2003) 85 final.

⁴⁸ ENRIQUE DE AYALA, J., «¿Aniversario feliz? La construcción europea cumple 50 años», *Política Exterior*, 2007, vol. XXI, núm. 116, p. 13.

Alemania, la canciller Angela Merkel inició los contactos preparatorios para un tratado que debiera sustituir al Protocolo de Kioto cuando este expirase a finales de 2012. La propuesta presentada por Merkel no era otra que la estrategia de la UE para combatir el cambio climático. La idea central expuesta consistió en reducir globalmente las emisiones de GEI hasta el 50 por 100 en 2050, lo cual fue acogido favorablemente por Canadá, Japón y los países invitados, pero recibió el rechazo de Estados Unidos, partidarios de que cada país fijase sus propios límites⁴⁹.

En septiembre de 2007 la UE propuso lanzar una alianza mundial con los países en desarrollo más expuestos al cambio climático, con el fin de ayudarles a prepararse para este reto⁵⁰. En concreto, la UE trata de ayudar a los países que resultarán más afectados por el cambio climático, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, que no tienen recursos suficientes para prepararse y adaptarse a los cambios actuales. La UE coincidía en esta cuestión con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo informe de 2007 destacó que, si bien los países más pobres no tienen responsabilidad por la deuda ecológica que están acumulando los países desarrollados, son los que se enfrentan a los costos humanos más graves e inmediatos⁵¹. Como se ve, los países de la UE demostraban ser conscientes «de que son los países desarrollados los que deben realizar un mayor esfuerzo de reducción de GEI de forma que moralmente sea legítimo ejercer presión sobre el resto de países para que asuman también compromisos de reducción»⁵².

A finales de año, el Consejo Europeo aprobaba la alianza mundial para hacer frente al cambio climático⁵³. En esta misma reunión, el Consejo Europeo, tras recordar que el desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la UE, acogió favorablemente el primer informe de etapa elaborado por la Comisión sobre la Estrategia europea para un desarrollo sostenible renovada. En él, la Comisión hizo público que para 2010 la UE-15 habría reducido las emisiones de GEI en un 7,4 por 100 en comparación con 1990, cerca del objetivo de reducción del 8 por 100 para 2012. Esos buenos datos posibilitaban

⁴⁹ La postura estadounidense contrastaba claramente con la europea pues los norteamericanos se negaban a obligarse jurídicamente respecto de reducciones de emisiones a largo plazo. Además, desde Estados Unidos se temía que en caso de aceptar un compromiso internacional de ese tipo sus empresas perdiesen competitividad frente a las de los países emergentes. De ahí su afán por incluir en cualquier solución a países como China, India o Brasil. FERNÁNDEZ EGGA, R. M. y SINDICO, F., «El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿Líder en la política climática global?», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2007, núm. 14, p. 3.

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 18 de septiembre de 2007, *Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático*, COM (2007) 540 final.

⁵¹ En su propuesta de lucha contra el cambio climático, el PNUD insistió en que los países desarrollados reduzcan sus emisiones de GEI en al menos el 80 por 100 hasta el año 2050 respecto de los niveles de 1990. Véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.

⁵² FERNÁNDEZ EGGA, R. M. y SINDICO, F., *op. cit.*, p. 6.

⁵³ Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de diciembre de 2007 - Conclusiones de la Presidencia, 16616/1/07, REV 1, CONCL 3.

a la UE tratar de liderar la acción climática y especialmente las negociaciones que ese mismo año se iniciarían en la COP13 de Bali, con vistas a aprobar un acuerdo internacional vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto.

3. LAS NEGOCIACIONES PARA UN ACUERDO POST-KIOTO

3.1. Liderazgo europeo hasta Copenhague

Como ya se ha dicho, entre los impulsores de la adopción del Protocolo de Kioto se encontraban los Estados miembros de la UE, la cual ha sido desde su firma una de las principales defensoras del mismo. Además, finalmente Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kioto y pasó a protagonizar un papel secundario en las negociaciones internacionales, lo que dejó a la UE como la potencia que lideró en el comienzo del siglo XXI la lucha internacional contra el cambio climático. Lo ha demostrado con el desarrollo en este ámbito de la política medioambiental europea, y a través de diferentes programas, la adopción de normativa específica y de numerosos instrumentos dirigidos a reducir las emisiones contaminantes, incluyendo la política energética⁵⁴. Del mismo modo, en el contexto internacional, la UE presentó las propuestas con mayor nivel de compromiso entre las economías más avanzadas a la hora de lograr un nuevo acuerdo vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto, tratando de agrupar en torno al mismo también a los países en vías de desarrollo.

Las negociaciones se iniciaron en la COP13, celebrada en diciembre de 2007 en Bali. Durante toda la Conferencia destacó la postura enfrentada entre la UE y Estados Unidos. Mientras que la UE sugirió establecer un objetivo consistente en limitar las emisiones en un margen de entre el 25 al 40 por 100 para 2020 respecto de los niveles registrados en 1990, los norteamericanos se oponían firmemente a la inclusión de ningún porcentaje de reducción. La presidencia de la Conferencia, siguiendo lo recogido en el Cuarto Informe del IPCC⁵⁵, propuso una reducción del 50 por 100 de las emisiones contaminantes para 2050, en la que quedaba implícita la propuesta europea.

La Conferencia de Bali finalizó con la adopción del Plan de Acción de Bali⁵⁶, un plan de trabajo para definir compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de GEI más allá del año 2012, que se debían negociar a lo

⁵⁴ Desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, la UE ha sabido aprovechar las oportunidades y atender sus obligaciones para aumentar su presencia en la lucha contra el cambio climático, liderando la actividad internacional en este ámbito por derecho propio y con la autoridad moral que le da ser la única región del mundo que ha adoptado disposiciones legales específicas para reducir sus emisiones y los mecanismos necesarios para aplicarlas. GUSEV, A. S., «Climate Change Issues in a Transatlantic Context», *L'Europe en formation*, 2011, núm. 360, p. 81.

⁵⁵ IPCC-Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, *Cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)*, París, 2007.

⁵⁶ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.13 - Plan de Acción de Bali», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13.º periodo de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de*

largo de 2009. Dado que no se especificó la reducción de emisiones a realizar, de modo que los países desarrollados deberían acometer reducciones con base en sus capacidades, el documento pareció beneficiar la actitud de Estados Unidos. Además, ante la queja norteamericana de la no inclusión de países emergentes como China e India en las obligaciones del Protocolo de Kioto, se exhortó a los países en vías de desarrollo a disminuir sus emisiones. En todo caso, el acuerdo «supone un hito histórico en la medida en que se alcanza por unanimidad: los países en desarrollo asumen la necesidad de realizar esfuerzos, vinculados a la transferencia de recursos y capacitación, mientras que Estados Unidos asume un proceso multilateral de adopción de acuerdos»⁵⁷.

En diciembre de 2008 tuvo lugar en Poznan (Polonia) la COP14, una conferencia donde primaron los debates y decisiones de carácter técnico para preparar las difíciles negociaciones que se esperaban en 2009, cuando se preveía la adopción de un nuevo acuerdo. Visto que sería un foro de debates preparatorios, la UE acudió aportando nuevamente las líneas estratégicas de su estrategia de 2007. Asimismo, la UE solicitó un acuerdo sobre un programa de trabajo claro que orientase las negociaciones en 2009; un estudio global sobre cómo mejorar y reforzar el Protocolo de Kioto; y una decisión firme sobre cómo hacer funcionar lo antes posible el Fondo de Adaptación de Kioto para los países en vías de desarrollo. Precisamente, la puesta en marcha del Fondo de Adaptación fue acordada en la COP14. No obstante, fueron los países en desarrollo los que más frustrados se mostraron al considerar que las deliberaciones se estaban desviando de algunos principios básicos, entre ellos la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que establecía que todos los países debían actuar de manera acorde con sus circunstancias y recursos. Aun así, China, India, México y Brasil presentaron planes contra el cambio climático.

Durante 2009, la UE fue manifestando en cada reunión de las autoridades estatales su intención de liderar a los países industrializados en la búsqueda de dicho acuerdo mundial. Así, en marzo el Consejo Europeo hizo público «su empeño en desempeñar un papel de relieve para lograr en diciembre de 2009 en Copenhague un acuerdo mundial y completo en materia de cambio climático para limitar el calentamiento mundial por debajo de los 2 °C»⁵⁸. La institución consideró que dicho objetivo requería crear un mercado mundial del carbono, con un mecanismo para un desarrollo limpio reformado, para lo que debían adoptarse medidas de mitigación y adaptación, especialmente en los países en desarrollo más vulnerables. Ello exige contar con importantes fuentes de financiación internas y externas, tanto privadas como públi-

2007 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13.º periodo de sesiones (FCCC/CP/2007/6/Add.1), de 14 de marzo de 2008, pp. 3-7.

⁵⁷ CAMARERO RODRÍGUEZ, F., «Bali y el largo camino del Protocolo de Kioto», *Seguridad y Medio Ambiente*, 2008, núm. 109, p. 56.

⁵⁸ Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2009 - Conclusiones de la Presidencia, 7880/09 REV1, p. 10.

cas, y en este sentido el Consejo Europeo manifestó que la UE asumiría la parte que le correspondía de la financiación de estas medidas en países en desarrollo.

En junio, el Consejo Europeo volvía «a hacer un llamamiento a todas las partes para que cooperen para llegar a un acuerdo ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague», recordando que la UE estaba «dispuesta a desempeñar un papel destacado en este proceso», sirviendo de ejemplo el hecho de que había «intensificado su diálogo bilateral sobre cambio climático con socios internacionales clave, por ejemplo en las recientes cumbres con Canadá, China, Estados Unidos, Japón, la República de Corea y Rusia»⁵⁹. Poco después, en octubre de ese mismo 2009, la institución determinó la postura de la UE para la COP15⁶⁰ para contribuir a lograr un acuerdo jurídicamente vinculante sobre la base del Protocolo de Kioto y que rigiese a partir de enero de 2013. La UE mantenía como objetivo propio una reducción del 20 por 100 de sus emisiones de GEI para 2020 en comparación con los niveles de 1990, que podría ser del 30 por 100 siempre que los demás países desarrollados se comprometiesen a reducciones comparables y los países en desarrollo a una reducción acorde a sus responsabilidades y capacidades. Junto al mismo, recogía el objetivo a largo plazo ya propuesto por el IPCC de una reducción de las emisiones en todo el planeta del 50 por 100 para 2050, así como que a este respecto los países desarrollados llegasen en dicho plazo a una reducción conjunta de entre el 80 y el 95 por 100.

El Consejo Europeo insistía asimismo en la necesidad de lograr en Copenhague un acuerdo en materia de financiación, específicamente para permitir a los países en desarrollo aplicar estrategias de mitigación y adaptación ambiciosas. Dicha financiación pública debería ser asumida por todos los países, a excepción de los menos desarrollados, «siguiendo una clave de distribución mundial global basada en los niveles de emisión y en el PIB para reflejar tanto la responsabilidad por las emisiones mundiales como la capacidad de desembolso, atribuyendo un peso considerable a los niveles de emisión»⁶¹. La UE se mostraba como la primera gran economía en adoptar una ambiciosa reducción de emisiones contaminantes en un momento caracterizado por la grave crisis económica, al tiempo que hacía público la necesidad de un compromiso por parte de los países desarrollados a favor de ayudar a las economías emergentes y en vías de desarrollo. Ello podría servir para que dichos países optasen también por establecer objetivos concretos a alcanzar en 2020⁶².

⁵⁹ Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de junio de 2009 - Conclusiones de la Presidencia, 11225/2/09 REV2, p. 11.

⁶⁰ Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de octubre de 2009 - Conclusiones de la Presidencia, 15265/1/09 REV1.

⁶¹ *Ibid.*, p. 5. A destacar la adición que realiza el Consejo Europeo en la página 7 del texto citado, cuando exige que la financiación de la lucha contra el cambio climático «no socave ni ponga en peligro la lucha contra la pobreza ni la continuidad del avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio».

⁶² Mousis, N., *EU Environment & Energy Policies: two interwoven legislative areas*, European Study Service, Rixensart (Bélgica), 2009, pp. 70-71.

Sin embargo, durante las semanas previas al inicio de la COP15 se comenzó a considerar poco probable que en Copenhague se adoptase un texto vinculante. La propia Comisión instó a los países desarrollados que habían presentado propuestas con objetivos modestos a que los mejorasen y retocó el objetivo de la UE de modo que este consistiría en «avanzar al máximo en la consecución de un tratado completo y lograr un acuerdo político ambicioso y global que incluya todos sus elementos esenciales (del Protocolo de Kioto)»⁶³. En un contexto de crisis financiera, con un periodo previo de fuerte crecimiento de las emisiones de las economías emergentes, así como la coincidencia de sus intereses con los de Estados Unidos, «la propuesta de profundización en el modelo europeo con base en reducciones absolutas sobre la línea de 1990 se veía como incompatible con el mantenimiento de la competitividad de la economía»⁶⁴.

La COP15 se desarrolló en Copenhague entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009 con el objetivo principal de lograr un acuerdo mundial para suceder al Protocolo de Kioto, es decir, un texto jurídicamente vinculante para la reducción de las emisiones de GEI que debiera de entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2013. Desde Naciones Unidas se apostaba por seguir las recomendaciones del IPCC al objeto de frenar en 2 °C la subida del calentamiento global, consistentes en reducir las emisiones entre un 25 por 100 y un 40 por 100 para 2020 con respecto a los niveles de 1990, llegando a una reducción de entre el 50 por 100 y el 80 por 100 para 2050. No obstante, ante las poco ambiciosas propuestas de buena parte de los países industrializados, con Estados Unidos a la cabeza, y de los todavía considerados en desarrollo y cada vez más contaminantes, como China e India, Naciones Unidas rebajó sus expectativas de éxito a la consecución de un acuerdo político que permitiese extender por un año más las negociaciones de cara a lograr un tratado vinculante que frene el calentamiento global⁶⁵.

Durante la reunión se volvieron a evidenciar las diferencias entre la UE y Estados Unidos, especialmente en lo que se refiere a la definición de las responsabilidades concretas de cada Estado. *A priori*, parecía que podrían darse positivos resultados ante el cambio de actitud de Estados Unidos tras la llegada de Barack Obama a la presidencia⁶⁶. Sin embargo, la presión ejercida por agentes y actores internos contrarios a asumir compromisos inter-

⁶³ COMISIÓN EUROPEA, nota de prensa de 2 de diciembre de 2009, *Necesidad de un acuerdo mundial, ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague para evitar un cambio climático peligroso* (IP/09/1867), p. 2. Este texto se completó con el memorando presentado en la misma fecha, *The Copenhagen climate conference: key EU objectives*, MEMO/09/534.

⁶⁴ CORTI VARELA, J., *op. cit.*, p. 7.

⁶⁵ Lo cierto es que las únicas propuestas que aportaban vías para lograr una reducción global que posibilitase limitar a 2 °C el aumento del calentamiento de la temperatura del planeta eran, además de la europea, la de Japón (reducción de emisiones del 25 por 100 con respecto a 1990) y la de Rusia (entre 22 y 25 por 100). LÁZARO TOUZA, L., «Cambio climático: frenazo en Copenhague; próxima estación: México 2010 (COP16)», *ARI-Análisis del Real Instituto Elcano*, 2010, núm. 9, p. 10.

⁶⁶ Estados Unidos llevó a Copenhague una previsión de reducción progresiva de sus emisiones: 17 por 100 para 2020, 30 por 100 para 2025, 42 por 100 para 2030 y 83 por 100 para 2050. Ahora bien, el año de referencia era 2005, no 1990.

nacionales en la materia, supusieron que «si bien Obama procuró mostrarse cooperativo con la UE, el liderazgo entre ambos actores se volvió un juego de suma cero»⁶⁷. Lo cierto es que las negociaciones pusieron de manifiesto las dificultades de Estados Unidos para comprometerse a una cifra específica en la reducción de emisiones, las reticencias de China e India a la limitación del ritmo en que aumentaban las suyas, así como la falta de consenso sobre la creación de un mecanismo para verificar el cumplimiento de los compromisos y la cuantía de la financiación para mitigación y adaptación en los países menos desarrollados.

La Conferencia finalizó con la adopción de un acuerdo de mínimos promovido conjuntamente por Estados Unidos y los países del entonces formado grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China). La UE no estaba entre los promotores pues, como evidenciaban sus compromisos, pretendía un acuerdo mucho más ambicioso⁶⁸. Desgraciadamente, el hecho de no estar en esa primera línea de negociación supuso «correr el riesgo de convertirse en un actor de segunda categoría»⁶⁹. El de Copenhague fue un acuerdo no vinculante y no adoptado oficialmente del que «toman nota» las Partes en la Conferencia⁷⁰. El Acuerdo de Copenhague mantuvo el objetivo de limitar a 2 °C la subida del calentamiento global para 2050, para lo que reconoció la necesidad de reducir en profundidad las emisiones de GEI globales de acuerdo con lo establecido por el Cuarto Informe del IPCC; sin embargo, no se estableció ningún límite concreto de emisiones a los países. Cabe afirmar que «el Acuerdo de Copenhague suponía exactamente el tipo de acuerdo que la UE hubiera querido evitar»⁷¹.

Llamativamente, habiendo sido uno de los mayores impulsores del acuerdo en Copenhague, tras el fracaso de la COP15 la UE sufrió cierta marginación en las negociaciones internacionales y no fue hasta 2012 que comenzó a recuperar su capacidad de influencia⁷². Como se verá a continuación, la opción europea consistió en acomodarse a la nueva realidad, asumir un papel secundario y tratar de lograr acuerdos de mínimos asumibles por el mayor número de países en el camino hacia un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante.

⁶⁷ BUENO RUBIAL, M. P., «El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?», *Relaciones Internacionales*, 2016, núm. 33, p. 86.

⁶⁸ Esta idea también puede expresarse de otra manera pues, aunque la UE acudió a la COP21 «con una propuesta innovadora y valiente contra el cambio climático, sufrió una fuerte humillación al ser relegada y aislada de las negociaciones lideradas por Estados Unidos y los países BRIC (menos Rusia) para redactar el Acuerdo de Copenhague». RUIZ CAMPILLO, X., *op. cit.*, p. 108.

⁶⁹ ALVARES GARCÍA, A., «Nuevos desarrollos en materia de acción climática», en GILES CARNERO, R. (coord.), *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*, Barcelona, Atelier, 2018, p. 30.

⁷⁰ NACIONES UNIDAS, «Decisión 2/CP.15 - Acuerdo de Copenhague», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15.º periodo de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15.º periodo de sesiones (FCCC/CP/2009/11/Add.1)*, de 30 de marzo de 2010, pp. 4-11. El acuerdo no se adoptó por consenso por la oposición de cinco de los 192 participantes (Venezuela, Nicaragua, Cuba, Bolivia y Sudán).

⁷¹ COSTA, O., *op. cit.*, p. 34.

⁷² OBERTHÜR, S., *op. cit.*, p. 679.

3.2. Perfil bajo de la UE en el camino hacia Kioto II

Siguiendo lo recogido en el Acuerdo de Copenhague, la Comisión notificó oficialmente a finales de enero de 2010 sus objetivos en materia de reducción de emisiones de GEI para 2020, que se correspondían con lo que la UE había propuesto en la Conferencia⁷³: compromiso unilateral de reducir las emisiones globales en el 20 por 100 con respecto a los niveles de 1990 y oferta condicional de llevar esa reducción al 30 por 100, siempre que otros grandes países emisores asuman la parte que les corresponde en el esfuerzo global de reducción. Lo cierto es que la UE debería de haber adoptado como compromiso unilateral la reducción de emisiones del 30 por 100, sin vincularla a que los demás países realizaran propuestas similares, lo que hubiese reforzado el liderazgo de Europa en la lucha global contra el cambio climático.

Poco después, la Comisión hacía pública una estrategia para fortalecer los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático y para el logro de un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante⁷⁴. La Comisión entendía que la UE debía presionar por medio de una proyección exterior activa que genere confianza para la consecución de un pacto mundial, concienciando a todos los países de la necesidad de adoptar medidas en función de sus posibilidades. Se trataba, en cierta manera, de mantener la relevancia del papel jugado por la UE en la gobernanza global del cambio climático, por medio de «un liderazgo direccional marcado por el ejemplo dado, los sacrificios hechos y los valores defendidos»⁷⁵. La UE debía mostrarse como el referente en las medidas adoptadas contra el cambio climático y, específicamente, en la reducción de las emisiones contaminantes, y convencer así a los países industrializados todavía reacios, así como a los países emergentes, cada vez más contaminantes, y a los países en vías de desarrollo. Para ello, la Comisión animaba a aumentar el porcentaje de reducción de emisiones para 2020 del 20 al 30 por 100, comprometiéndose a realizar un análisis de las políticas concretas a desarrollar para lograrlo, así como a definir el camino a seguir para que la UE se convirtiese en una economía de baja emisión de carbono antes de 2050.

Para desarrollar dicha estrategia, la UE adoptó un nuevo punto de vista con el fin de impulsar una lucha eficaz contra el cambio climático y tratar de agrupar a la mayoría de países en torno a dicho objetivo, que consistía en vincular la batalla contra el calentamiento global con la seguridad de abastecimiento energético, materia que la mayoría de los países atiende en térmi-

⁷³ COMISIÓN EUROPEA, nota de prensa de 28 de enero de 2010, *Cambio climático: la Unión Europea notifica los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones en respuesta al Acuerdo de Copenhague*, IP/10/97.

⁷⁴ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 9 de marzo de 2010, *La política climática internacional posterior a Copenhague: una intervención inmediata para reactivar la lucha global contra el cambio climático*, COM (2010) 86 final.

⁷⁵ LÁZARO TOUZA, L., «El papel de la Unión Europea en la gobernanza global en materia climática», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2011, núm. 45, p. 144.

nos exclusivamente nacionales⁷⁶. Precisamente, la dependencia externa de la UE en materia energética le ha obligado a que la seguridad de abastecimiento se haya convertido en objetivo prioritario de la política europea de energía y, como consecuencia, «la eficiencia energética, el desarrollo de energías alternativas y la innovación tecnológica destacan como apuestas estratégicas esenciales»⁷⁷. Como se ve, la apuesta por fortalecer y desarrollar las energías renovables tenía un doble objetivo, pues se pretendía mejorar la seguridad y fiabilidad del abastecimiento energético, al tiempo que quedaba claro, «más que nunca, que el desarrollo de los recursos energéticos renovables en Europa es un factor fundamental en la batalla contra el cambio climático»⁷⁸. Tras el fracaso de Copenhague, la UE iba a tratar de reforzar su papel en las negociaciones climáticas con dicha nueva visión.

Desde la UE se admitía que la consecución del anhelado acuerdo vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto no se lograría en breve plazo. Cuando en octubre de 2010 el Consejo Europeo fijó la propuesta que llevaría la UE a la COP16 de Cancún⁷⁹, seguía apostando por un compromiso de reducción de emisiones GEI del 30 por 100, siempre como parte de un acuerdo global para el periodo posterior a 2012. No obstante, el Consejo Europeo asumía que el acuerdo no se lograría en la Conferencia de Cancún, por lo que mostraba su deseo de que la reunión constituyese un paso intermedio significativo que facilitase el logro de dicho acuerdo. Es más, el Consejo Europeo confirmó la voluntad de la UE de estudiar la posibilidad de un segundo periodo de compromiso en el contexto del Protocolo de Kioto. En cierta manera, Europa reconocía que los intereses conjuntos de Estados Unidos y China determinarían la dirección de las negociaciones en Cancún, con un resultado similar al de Copenhague, reconociendo al mismo tiempo que su capacidad de liderazgo en la acción climática había quedado un tanto debilitada.

La propuesta de un segundo periodo de compromisos en el marco del Protocolo de Kioto generó dos grupos enfrentados durante los debates de la COP16 celebrada en diciembre. Por un lado, aquellos que se mostraban a favor del mismo, liderados por la UE y entre los que se encontraban influyentes economías emergentes como Brasil y China. Por otro lado, los que se negaban a extender la vigencia del Protocolo, entre los que se encontraban

⁷⁶ ISBELL, P. y STEINBERG, F., «Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change», *ARI-Análisis del Real Instituto Elcano*, 2010, núm. 76, p. 2.

⁷⁷ PÉREZ DE LAS HERAS, B., «Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, núm. 47, p. 15.

⁷⁸ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 24 de abril de 2009, *Informe de avance sobre la energía procedente de fuentes renovables*, COM (2009) 192 final, p. 11. Aún más, desde entonces, «las energías renovables constituyen una pieza fundamental de las políticas energéticas más recientes aprobadas en el nivel europeo, posibilitando una orientación ambiental de las mismas, en el marco más amplio de una estrategia internacional de lucha contra el cambio climático». MORA RUIZ, M., «La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿Un sector en crisis?», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2014, núm. 32, p. 40.

⁷⁹ Consejo Europeo de Bruselas de 28 y 29 de octubre de 2010 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 25/10.

países que hasta entonces se habían mostrado favorables al acuerdo, como Japón, Canadá y Australia. Para estos el alcance del Protocolo era limitado, teniendo en cuenta que los países más contaminantes no lo habían ratificado o no estaban obligados por el mismo. Para tratar de acercar posturas, la UE presentó una propuesta elaborada con los pequeños países insulares por la que se pedía que en la siguiente COP se presentase un instrumento legalmente vinculante bajo la CMNUCC, de modo que todos los países de la Convención quedarían comprometidos, al margen de que no hubiesen ratificado o no estuviesen obligados por el Protocolo de Kioto.

La Conferencia finalizó con la aprobación de los Acuerdos de Cancún⁸⁰. Por un lado, en cuanto a los países en desarrollo, se reforzaron los compromisos financieros presentados en Copenhague. Por otro, se atendieron las demandas de los países industrializados, como la de Estados Unidos, de lograr la transparencia en la reducción de las emisiones de las potencias emergentes —especialmente China—, o la de Japón de englobar en el acuerdo a los grandes países contaminantes que quedaban fuera de los compromisos de Kioto por diferentes razones, como era el caso de China, India o Estados Unidos. Finalmente, aunque sin concretarse, se asumió la prórroga de Kioto antes de 2012, cuando expiraba su periodo de cumplimiento. Desde la UE se consideró un paso importante hacia un marco global vinculante de acción climática para el periodo posterior a 2012, representando un compromiso equilibrado entre diferentes intereses dentro del sistema de Naciones Unidas⁸¹. Aunque lo acordado en Cancún supuso un refrendo de la estrategia europea a favor de una alianza mundial en la lucha contra el cambio climático en la que participen todos los países, seguían si ser adoptados compromisos de obligado cumplimiento como pretendía la UE.

Por ello, la UE modificó su estrategia en materia de diplomacia climática de cara a la siguiente COP, celebrada en la ciudad sudafricana de Durban, de modo que «dejó de insistir en llevar un modelo propio para sentarse a negociar, de forma proactiva, coaliciones y alianzas de un modo inverso al que había utilizado» con anterioridad⁸². Además, la UE logró que las negociaciones se centrasen en torno a un acuerdo para alargar la vigencia del Protocolo de Kioto hasta 2020. Junto a la UE, destacó China como defensora de dicho segundo periodo de vigencia para el Protocolo. El problema es que China, considerada aún como país en desarrollo, era ya el mayor contaminante del planeta, y junto a economías emergentes altamente industrializadas como Brasil e India (también grandes contaminantes) estaban excluidas de las obli-

⁸⁰ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.16 - Acuerdos de Cancún», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16.º periodo de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2010/7/Add.1), de 15 de marzo de 2011.

⁸¹ COMISIÓN EUROPEA, nota de prensa de 11 de diciembre de 2010, *European Union welcomes Cancún Agreement as important step towards global framework for climate action*, IP/10/1699.

⁸² En lugar de aspirar a un acuerdo al que se sumaran sin más los demás países, la UE «comenzó a tejer consensos primero con los emergentes, luego con los menos desarrollados y finalmente con los socios más cercanos». CORTI VARELA, J., *op. cit.*, p. 9.

gaciones de reducción de emisiones del Protocolo. No obstante, como inicio de su creciente protagonismo en la acción climática, China presentó notables compromisos de reducción de emisiones⁸³.

Por el contrario, Estados Unidos se posicionó en contra de un segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto, acuerdo que seguía negándose a firmar aún tratándose del segundo mayor contaminante (había sido superado ya por China). Estados Unidos no se negaba a un nuevo acuerdo global, pero no deseaba iniciar negociaciones antes de 2015, y exigía que se tratase de un texto que vinculase también a los países en desarrollo y especialmente a las denominadas economías emergentes. Ante ello, la UE trató de mostrar una postura enérgica, vinculando su firma para la renovación del Protocolo de Kioto a la adopción de un plan que exigiese un mandato para comenzar las negociaciones de un acuerdo global y vinculante que incluyese a los países más contaminantes, fuesen desarrollados o emergentes. A favor de la propuesta europea se pronunciaron más de 120 países, entre ellos los africanos, los pequeños países insulares y los menos desarrollados.

La COP17 de Durban finalizó con la adopción de una serie de acuerdos que pueden englobarse en tres relevantes ámbitos⁸⁴. En primer lugar, se aprobó iniciar el proceso para elaborar «un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal», con el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a 2 °C, que debería estar finalizado a más tardar en 2015 y debería entrar en vigor en 2020. En segundo lugar, se aprobó un segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto (conocido como Kioto II), que debía iniciarse en enero de 2013 y cuyas concreciones quedaron pendientes para la siguiente Conferencia. Finalmente, se reforzó la ayuda financiera a los países en desarrollo más vulnerables al cambio climático al ponerse en marcha el Fondo Verde para el Clima, aprobado en Cancún. Como cabe apreciar, la UE logró influir notoriamente en los acuerdos finales de la reunión, si bien es cierto que las propuestas europeas ya habían tenido presente lo difícil de lograr objetivos más ambiciosos y sus contenidos eran asumibles por países reacios a profundizar en una lucha contra el cambio climático más activa. En cierta manera, la COP17 supuso «un espaldarazo a los esfuerzos diplomáticos europeos, aun siendo claramente insuficiente para frenar el cambio climático»⁸⁵.

⁸³ El objetivo presentado por China consistía en la reducción de entre el 40 y el 45 por 100 de sus emisiones de CO₂ por unidad de PIB para 2020 tomando como referencia los datos de 2005 (ya las había reducido el 20 por 100 hasta 2010). Ahora bien, al estar la propuesta ligada al progreso de su economía, y debido al rápido desarrollo del país, sus emisiones seguirían aumentando, aunque a menor ritmo. En todo caso, su propuesta incluía el objetivo de que el 15 por 100 de su energía pro venga de fuentes renovables para 2020 y el incremento de su superficie forestal.

⁸⁴ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.17 - Plataforma de Durban para una acción reforzada», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17.º periodo de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 17.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2011/9/Add.1), de 15 de marzo de 2012, pp. 2-4.

⁸⁵ LÁZARO TOUZA, L., «Durban (COP17): resucitando el Protocolo de Kioto y retrasando la acción global hasta 2020», *ARI-Análisis del Real Instituto Elcano*, 2012, núm. 19, p. 2.

La siguiente Conferencia, que tuvo lugar en Doha (Qatar) entre noviembre y diciembre de 2012, se centró en asegurar la puesta en marcha de lo decidido en Durban. Así, se adoptó el acuerdo conocido como «Puerta Climática de Doha», que incorporó enmiendas al Protocolo de Kioto por las que quedaba establecido formalmente el comienzo de su segundo periodo de compromisos, a partir del 1 de enero de 2013, y que estaría vigente hasta el 31 de enero de 2020⁸⁶. No obstante, tras la retirada del Protocolo de Japón, Canadá y Nueva Zelanda únicamente quedaban obligados durante el periodo de prórroga la UE, Australia, Noruega, Islandia, Croacia, Kazajistán, Liechtenstein y Mónaco, países que en conjunto solo suponían el 15 por 100 de las emisiones mundiales⁸⁷.

Como se ve, el objetivo establecido en Bali cinco años atrás de adoptar un acuerdo mundial jurídicamente vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto seguía sin cumplirse; no obstante, se estableció un compromiso por parte de todos los países para que en mayo de 2015 estuviese preparado un borrador de acuerdo climático vinculante —para su aprobación en diciembre de ese año en la COP de París—, si bien seguía sin determinarse si debería tratarse de «un protocolo, otro instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal dentro de la Convención»⁸⁸. En todo caso, en Doha se puso de manifiesto que «quince años después de la firma del protocolo (de Kioto), los países industrializados siguen manteniendo posturas irreconciliables en sus políticas climáticas»⁸⁹. Ahora bien, la asunción por parte de todos de que sería ineludible aprobar en 2015 un acuerdo vinculante que los sustituyese, supuso que «en Doha se inició una nueva etapa de las negociaciones del clima»⁹⁰.

Vistos los debates y los acuerdos alcanzados, la consideración del papel de la UE en las negociaciones climáticas tras el fracaso de Copenhague lleva a dos conclusiones que podrían parecer contradictorias. Por un lado, es indudable que la UE mantenía un papel relevante en la batalla contra el cambio climático, hasta el punto de que presentaba argumentos para llevarle al liderazgo en la escena internacional: en primer lugar, el hecho de que la política climática, como elemento fundamental para el desarrollo sostenible, se hu-

⁸⁶ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CMP.18 - Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su art. 3, párr. 9 (Enmienda de Doha)», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su 18.º periodo de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18.º periodo de sesiones* (FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), de 28 de febrero de 2013, pp. 2-14.

⁸⁷ Tras la Enmienda de Doha al Anexo B del Protocolo de Kioto, los objetivos de reducción de emisiones con respecto a 1990 quedaron como sigue: Ucrania, 24 por 100; Mónaco, 22 por 100; UE-28 e Islandia, 20 por 100; Noruega y Liechtenstein, 16 por 100; Suiza, 15,8 por 100; Bielorrusia, 12 por 100; Kazajistán, 5 por 100; Australia (año de referencia, 2000), 0,5 por 100.

⁸⁸ Naciones Unidas, «Decisión 2/CP.18 - Promoción de la Plataforma de Durban», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18.º periodo de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2012/8/Add.1), de 15 de marzo de 2013, pp. 2-4.

⁸⁹ CONTRERAS, D., *op. cit.*, p. 68.

⁹⁰ FERNÁNDEZ EGEA, R. M. y TORRES CAMPRUBÍ, A., «Crónica de Derecho Internacional del Medio Ambiente (enero-diciembre 2012)», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2013, núm. 25, p. 5.

biese convertido en objetivo del proceso de integración europea en general; en segundo lugar, la postura de la UE de vincular la seguridad energética con el desarrollo sostenible, lo que había reforzado la relevancia de la agenda climática; en tercer lugar, la importancia otorgada por la UE al multilateralismo como requisito para lograr resultados eficaces en la lucha contra el cambio climático⁹¹.

No obstante, tal y como ponía de relieve el propio Kioto II, hay que reconocer que el esfuerzo realizado por la UE, «predicando con el ejemplo, asumiendo obligaciones superiores a las pactadas colectivamente», no resultaba equiparable a la relevancia de los acuerdos logrados⁹². Es más, la UE había quedado prácticamente como la única valedora de la pervivencia del sistema de obligaciones climáticas que conllevaba el Protocolo de Kioto, lo que ponía de relieve que «el liderazgo climático había quedado desplazado hacia el eje conformado por China y Estados Unidos, de forma que la posición europea había perdido relevancia como motor de avance del régimen en materia de cambio climático»⁹³.

El impulso del multilateralismo promovido por la UE es de lo poco positivo que se logró en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible que había tenido lugar con anterioridad, en junio de 2012, en Río de Janeiro. En efecto, el mayor resultado extraído de la reunión conocida como *Río+20* fue «el reforzamiento de la necesidad e idoneidad de la actuación multilateral a la hora de enfrentarse a retos ambientales globales»⁹⁴. Al margen de ello, apenas hubo avances a pesar de interesantes propuestas debatidas, como la referida a la conversión del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en una organización internacional. La propuesta, presentada por la UE y apoyada por los países africanos y numerosos asiáticos, fue frontalmente rechazada por países como Estados Unidos, China o Canadá.

4. EL ACUERDO DE PARÍS

4.1. Nuevo protagonismo de la UE en un liderazgo compartido

Tras el fracaso de Copenhague y la ausencia de resultados para lograr un acuerdo sobre un texto jurídico vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto en las Conferencias de Cancún, Durban y Doha, se determinó que las dos siguientes conferencias fueran preparatorias de la que tendría lugar en 2015 en París, al objeto de facilitar el acuerdo entonces. Precisamente, la

⁹¹ GUSEV, A. S., *op. cit.*, pp. 84-85.

⁹² ALVARES GARCÍA, A., *op. cit.*, p. 31.

⁹³ GILES CARNERO, R., «La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, p. 197.

⁹⁴ FERNÁNDEZ EGEA, R. M. y TORRES CAMPRUBÍ, A., *op. cit.*, p. 2.

decisión principal adoptada en la COP19 de Varsovia consistió en el acuerdo para intensificar los trabajos relativos a la Plataforma de Durban en torno a la elaboración de un nuevo protocolo con fuerza legal y que pudiese ser aprobado en la COP21 de 2015.

La propia UE era consciente de su pérdida de liderazgo en la acción climática mundial. Es cierto que la UE había realizado un gran esfuerzo para adoptar una política climática coherente y ambiciosa, la cual podía servir de referente para otros países, así como que había impulsado numerosas iniciativas de ayuda a los países emergentes y en vías de desarrollo, tanto para adaptarse a las consecuencias del cambio climático, como para tomar medidas efectivas para luchar contra dicho fenómeno. No obstante, también se había constatado que «cada vez son más los gobiernos de otras áreas geográficas que consideran que su contribución no es lo suficientemente importante como para merecer la categoría de líder mundial en este ámbito»⁹⁵.

Ante dicha situación, la UE optó por actualizar sus propuestas con respecto a las presentadas en anteriores Conferencias, tratando de mostrar una apuesta fortalecida por una acción eficaz en la lucha contra el cambio climático. Lo hizo partiendo de la adopción de estrategias y planes que desde entonces determinan la actuación europea para el logro del desarrollo sostenible. En primer lugar, la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático, que tiene por objetivo «situar en un nuevo nivel la preparación de la UE para los efectos actuales y futuros del cambio climático»⁹⁶. Esta estrategia supuso «la aceptación definitiva de la evidencia de que los efectos adversos del cambio climático están en marcha, y de la necesidad de una actuación a tiempo que permita enfrentar los desafíos que esta realidad presenta»⁹⁷. Fundamentales serán también los objetivos fijados en el Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente⁹⁸, así como especialmente en el Marco de actuación en materia de energía y clima hasta 2030⁹⁹. A partir de los mismos, la UE presentaría en la reunión de Lima su contribución de cara a la Conferencia de

⁹⁵ CONTRERAS, D., *op. cit.*, p. 56.

⁹⁶ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 16 de abril de 2013, *Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE*, COM (2013) 216 final.

⁹⁷ GILES CARNERO, R., «La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático», en GILES CARNERO, R. (coord.), *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*, Barcelona, Atelier, 2018, p. 238. La estrategia incluye una aproximación multinivel al tiempo que hace un llamamiento al tratamiento transversal del cambio climático. La autora plantea la duda que sobre la eficacia puede tener el enfoque elegido, pues «la adaptación europea no deja de ser en una parte importante un conjunto de actuaciones nacionales», si bien destaca positivamente la transversalidad, si ello supone que las medidas de adaptación se adopten de manera coherente «en los diferentes sectores y ámbitos implicados, tanto en los sistemas nacionales como en el de la UE». *Ibid.*, p. 239.

⁹⁸ Entre los objetivos prioritarios del programa se determinaba, precisamente, el reforzamiento de la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional. Decisión 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», *DOUE* L 354, de 28 de diciembre de 2013.

⁹⁹ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, COM (2014) 15 final. Aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14.

París¹⁰⁰. Ello supondrá un relevante cambio en sus objetivos de reducción de emisiones de GEI, puesto que la UE se comprometió a reducir las en al menos el 40 por 100 para 2030 en comparación con los niveles de 1990, y llegar a un nivel de reducción de entre el 80 y el 95 por 100 para 2050, y liderar de este modo una reducción global mundial del 50 por 100¹⁰¹.

Como se ve, la UE daba un paso adelante para servir de ejemplo y liderar la acción climática. Una vez más, la posición de la UE en las negociaciones climáticas resultaba «coherente con una actuación interna que precedía al desarrollo normativo que se solicitaba en la negociación internacional, y al que podía servir de modelo»¹⁰². Sin embargo, Estados Unidos y China sorprendieron positivamente por sus propuestas. Con anterioridad a la Conferencia de Lima los dos países habían logrado un acuerdo en torno a la reducción de emisiones que fue dado a conocer públicamente de manera conjunta por los presidentes Obama y Xi Jinping, un acuerdo que «permitió desbloquear la diplomacia climática internacional tras dos décadas de desencuentros y sentar las bases para el éxito de la Cumbre del Clima de París»¹⁰³. Por medio del mismo Estados Unidos propuso reducir sus emisiones de GEI en un 26-28 por 100 en 2025 respecto a sus niveles de 2005, mientras que China se fijó el objetivo de disminuir las suyas en cifras absolutas a partir de 2030, y si es posible antes.

Así las cosas, la COP20 celebrada en Lima en diciembre de 2014 finalizó con una decisión similar a la adoptada en Varsovia¹⁰⁴, confirmando que el Grupo de Trabajo sobre la Plataforma de Durban debería completar su labor a fin de que en la próxima conferencia pudiera aprobarse un nuevo protocolo con fuerza legal. De este modo, se acordó que para mayo de 2015 estuviese finalizado un texto de negociación al respecto y, vistas las propuestas europeas, estadounidenses y chinas, se esperaba un resultado positivo en la próxima cumbre de París.

La UE definió en septiembre de 2015 la postura que defendería en la COP21¹⁰⁵, proclamando la necesidad de adoptar en la misma «un acuerdo ju-

¹⁰⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, documento de 20 de octubre de 2014, *Preparativos del 20.º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y del 10.º periodo de sesiones de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto*, Documento 14196/14.

¹⁰¹ Debe tenerse en cuenta que en el documento en el que se presentó el Marco sobre energía y clima para 2030, la Comisión daba a conocer el grado de cumplimiento del objetivo de reducción del 20 por 100 de las emisiones y las previsiones correspondientes: la UE las había reducido en 2012 en el 18 por 100 con respecto a 1990 y se preveían reducciones del 24 por 100 para 2020 y del 32 por 100 para 2030. Por tanto, la UE era consciente de la necesidad de superar esas previsiones para cumplir con el objetivo de limitar el calentamiento global y emitía una propuesta más acorde con ello.

¹⁰² GILES CARNERO, R., «La contribución de la Unión Europea...», *op. cit.*, p. 196.

¹⁰³ OLABE EGAÑA, A., «Tras el Acuerdo de París: elementos para una estrategia de salida de la crisis del clima», *Administración & Ciudadanía (A&C)*, 2016, vol. 1, núm. 2, p. 268.

¹⁰⁴ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.20 - Llamado de Lima para la Acción Climática», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20.º periodo de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 20.º periodo de sesiones (FCCC/CP/2014/10/Add.1)*, de 2 de febrero de 2015.

¹⁰⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, documento de 14 de septiembre de 2015, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre los preparativos para la sesión núm. 21 de la Conferencia de las Partes de la Conven-*

rídicamente vinculante ambicioso [...] que sea aplicable a todas las partes [...] y que contenga ambiciosos compromisos de mitigación determinados a nivel nacional», así como que dicho acuerdo «establezca un objetivo de mitigación a largo plazo en consonancia con el objetivo de un aumento inferior a 2 °C» (de la temperatura media anual). La aportación de la UE fue la ya presentada en Lima, es decir, su objetivo de reducir las emisiones de GEI en al menos el 40 por 100 para 2030.

En las negociaciones, la posición de la UE «se basó en mostrar su capacidad de asumir compromisos climáticos relevantes, como forma de crear confianza y promover la ambición general de las diferentes partes implicadas» en la acción climática¹⁰⁶. No obstante, ante la postura de Estados Unidos, país que continuaba mostrando pegas a la firma de un nuevo acuerdo, la UE mantuvo su apuesta por un acuerdo sustitutivo del Protocolo de Kioto que fuese vinculante, si bien renunció a que se incluyesen sanciones, al considerar que ello podría disuadir a algunos países a firmarlo. De nuevo observamos aquí una de cal y otra de arena por parte de Europa, pues si hay que alabar la propuesta propia y vinculante de la UE de reducir las emisiones en el 40 por 100, puede parecer excesiva la cesión consistente en la no reclamación de sanciones para los países que no cumplan con los compromisos que ellos mismos presenten.

La COP21 se celebró en París entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015. Los 195 países participantes adoptaron por consenso el conocido como «Acuerdo de París»¹⁰⁷, un instrumento jurídicamente vinculante y universal. Establece el compromiso, adoptado por todos los países, para reducir las emisiones de GEI con el fin de mantener el aumento de la temperatura media anual por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, e incluso a realizar esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5 °C; así, todos los países firmantes deben presentar planes de mitigación de sus emisiones a partir de 2020 (a diferencia del Protocolo de Kioto, en el que solo los países desarrollados estaban obligados a reducir sus emisiones)¹⁰⁸.

Visto el apoyo que tuvo el Acuerdo de París, se subraya especialmente que países que hasta entonces se mostraban reacios en esta cuestión, como Estados Unidos o Rusia y últimamente Canadá o Japón, lo firmasen. En cierta

ción Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y para la sesión núm. 11 de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto - Adopción, Documento 11926/15.

¹⁰⁶ GILES CARNERO, R., «Los desarrollos de los Acuerdos de París en la agenda exterior europea», *European Climate Law Papers*, 2021, núm. 3, p. 5.

¹⁰⁷ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.21 - Aprobación del Acuerdo de París», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21.º periodo de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21.º periodo de sesiones (FCCC/CP/2015/10/Add.1)*, de 29 de enero de 2016.

¹⁰⁸ No obstante, cada país fija la meta de reducción de emisiones que considere oportuna para lograr el objetivo global de mantenimiento del aumento de la temperatura. Como se ve, las obligaciones se aplican a todos los países firmantes del acuerdo, «pero su ritmo y grado de implementación se enmarca en el contexto del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales». PÉREZ DE LAS HERAS, B. y FERNÁNDEZ ROJO, D., «La Unión Europea y el Acuerdo de París: liderando la acción global contra el cambio climático», *Unión Europea Aranzadi*, 2017, núm. 11, p. 50.

manera, las negociaciones y el resultado de París consolidaron una tendencia iniciada en Durban que refleja «la construcción de una nueva idea de la arquitectura climática mundial», en la que cabe destacar «el paso a un liderazgo triangular —Unión Europea, Estados Unidos, BASIC—» y en la que se busca «atomizar los compromisos, especialmente en el sentido de la mitigación, y en menor medida, respecto del financiamiento»¹⁰⁹.

A pesar de que no pueden obviarse «las oportunidades perdidas en la medida en que para facilitar el resultado final alcanzado se expurgaron todos aquellos aspectos que podrían obstaculizar su adopción»¹¹⁰, cabe afirmar que el acuerdo «ha resultado ser un punto de inflexión en el régimen internacional de cambio climático ya que establece obligaciones de reducción tanto para los países desarrollados como países en desarrollo»¹¹¹. No obstante, se deja un margen considerable a los países para determinar cómo y dónde llevan a cabo las reducciones de emisiones, debiendo informar de los esfuerzos realizados pero sin que se establezcan objetivos cuantificados específicos, como los que fijó el Protocolo de Kioto¹¹². Esa doble vertiente permite afirmar que «la transición hacia un mundo hipocarbónico ha recibido un espaldarazo en París pero su velocidad y profundidad están aún por determinar»¹¹³. Desde luego, había que dar tiempo para concluir las positivas consecuencias que debía traer ese margen otorgado a los países, porque lo cierto es que los primeros compromisos dados a conocer por diferentes países no permitían cumplir con lo acordado en París, pues conllevaban un aumento de la temperatura global en 3 °C¹¹⁴.

La entrada en vigor del Acuerdo de París se preveía para cuando fuese ratificado por más de 55 países que sumen más del 55 por 100 de las emisiones globales de GEI. La ratificación del mismo por parte de la UE en su conjunto en octubre de 2016 supuso que entrase en vigor el 4 de noviembre de ese mis-

¹⁰⁹ BUENO RUBIAL, M. P., *op. cit.*, pp. 90 y 92.

¹¹⁰ FAJARDO DEL CASTILLO, T., «El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2018, vol. 70, núm. 1, p. 25.

¹¹¹ DEMARES, M., «La importancia de la gobernanza climática global y de la vigésima primera Conferencia de las Partes en la lucha contra el Cambio Climático», *Observatorio Medioambiental*, 2016, vol. 19, p. 68.

¹¹² Precisamente, la flexibilidad y discrecionalidad dejada a los países a la hora de implementar sus obligaciones climáticas «es probablemente una de las claves del éxito del Acuerdo de París». PÉREZ DE LAS HERAS, B. y FERNÁNDEZ ROJO, D., *op. cit.*, 2017, p. 49. Por el contrario, hay quien las ve como la razón por las que el Acuerdo de París «sigue descansando en la voluntad unilateral, incluso más que antes si cabe, de los Estados a la hora de contribuir al esfuerzo de mitigación», lo que «conduce a calificar como decepcionante el Acuerdo de París». SALINAS ALCEGA, S., «El acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2018, vol. 70, núm. 1, p. 64.

¹¹³ ESCRIBANO FRANCÉS, G. y LÁZARO TOUZA, L., «Energía y clima en 2016: en busca de una gobernanza policéntrica», *ARI - Análisis del Real Instituto Elcano*, 2016, núm. 28, p. 10.

¹¹⁴ Las primeras estimaciones sobre los compromisos anunciados por 185 países responsables del 94 por 100 de las emisiones suponían un aumento de temperaturas para final de siglo de entre 2,7 y 3,4 °C. Climate Action Tracker, *2.7 °C is not enough - we can get lower*, 8 de diciembre de 2015, <https://climateactiontracker.org>.

mo año. Además, al tiempo que hacía públicas las propuestas que llevaría a la COP22¹¹⁵, la UE daba a conocer que cumpliría su objetivo para 2020, pues los niveles de emisión de 2014 confirmaban una reducción del 24 por 100 con respecto a los de 1990.

El Acuerdo de París evidenció una vez más que el avance en la lucha contra el cambio climático requería un liderazgo por parte de las economías que mayor responsabilidad tenían en las emisiones globales de GEI¹¹⁶. Ahora bien, entre los mayores contaminantes y que suponen las dos terceras partes de las emisiones, se encuentran países que siguen apostando por el carbón, como India, Indonesia o Japón, así como países cuyos gobiernos muestran cierta indiferencia ante el cambio climático y presentan planes nacionales que no se corresponden con los compromisos que debieran asumir para lograr los objetivos globales, como es el caso de Rusia o Brasil. Por ello, tras la COP21, las potencias económicas que podían encontrarse en condiciones de asumir el liderazgo en la transición energética hacia una descarbonización de la economía mundial eran, además de la propia UE, China y Estados Unidos. Sin embargo, este último optaría por abandonar el Acuerdo de París tras la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales.

Precisamente, la victoria de Trump provocó que en la COP22, celebrada en noviembre de 2016 en Marrakech, los representantes de todos los países aprobasen una declaración de apoyo al Acuerdo de París¹¹⁷. Aunque no tenga efectos prácticos, se trata de una declaración política en la que se afirma que la lucha contra el cambio climático es irreversible, se aboga por actuar con mayor compromiso y se urge a incrementar la ayuda a los países en desarrollo para financiar proyectos climáticos. Por la misma razón, se logró fijar el calendario a seguir para desarrollar lo acordado en 2015¹¹⁸. A pesar de las reticencias de países con fuertes intereses petroleros, la presión ejercida por la UE a quien una vez más acompañó la mayoría de países en desarrollo, logró que se cerrara un calendario por el que todos los países se comprometieron a finalizar el desarrollo reglamentario del Acuerdo de París para 2018¹¹⁹. Al mismo tiempo, se decidió la continuación del Fondo de Adaptación (propio

¹¹⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, documento de 30 de septiembre de 2016, *Preparativos de las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se celebrarán en Marrakech - Conclusiones del Consejo*, Documento 12807/16.

¹¹⁶ Seguimos los análisis que realizan OLABE EGAÑA, A., «Tras el Acuerdo de París...», *op. cit.*, pp. 268-277, y RUIZ CAMPILLO, X., *op. cit.*, pp. 110-114.

¹¹⁷ NACIONES UNIDAS, *Marrakech action proclamation for our climate and sustainable development*, publicado el 18 de noviembre de 2016, en la web de la CMNUCC, http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf.

¹¹⁸ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.22 - Preparativos para la entrada en vigor del Acuerdo de París y la celebración del primer periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 22.º periodo de sesiones, celebrado en Marrakech del 7 al 18 de noviembre de 2016 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 22.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2016/10/Add.1), de 31 de enero de 2017.

¹¹⁹ En Marrakech se volvió a lanzar un mensaje de unidad de la comunidad internacional, al reafirmar «de manera unánime la voluntad de defender el mencionado acuerdo (de París), afirmando que

del Protocolo de Kioto) para la gestión de la financiación climática comprometida en París.

China cobraba especial protagonismo y se situaba como aliada de la UE en la acción climática, al menos, en lo que a cumplimiento de compromisos se refiere y ejemplo a seguir que ello puede suponer para otros países. En efecto, por un lado, a finales de 2016 aprobó su 13.º Plan Quinquenal (para el periodo 2016-2020), en el que se «ha reafirmado y reforzado la orientación de la economía china hacia un modelo económico progresivamente descarbonizado». Por otro, la Agencia Internacional de la Energía confirmaba que las emisiones mundiales de CO₂ procedentes del uso de la energía se habían estabilizado entre 2013 y 2016 «y la razón principal ha sido la progresiva disminución del uso del carbón por parte de China»¹²⁰.

A pesar del alejamiento de Estados Unidos del consenso climático, la comunidad internacional volvió a cerrar filas en defensa del Acuerdo de París en la COP23, celebrada en noviembre de 2017 en Bonn bajo presidencia de Fiji. Así, quedó patente una alianza mundial por la que la UE y China, junto a países relevantes como India, Brasil, Japón, Canadá, Australia, México y Argentina, así como la gran mayoría de los países en desarrollo, apoyaron sin fisuras nuevamente el Acuerdo de París y los objetivos en él establecidos. Sin embargo, no parecía que China ocupase el espacio dejado por Estados Unidos en el liderazgo climático, pues seguía reivindicando la limitación de rendición de cuentas en materia de inversiones para la descarbonización¹²¹. En cambio, la UE reiteró su empeño «en aplicar sin demora y plenamente el Acuerdo de París y en seguir abanderando la lucha contra el cambio climático, entre otras cosas, adoptando las propuestas legislativas pendientes»¹²².

Por lo demás, la de Bonn fue una cumbre de contenido técnico, con el fin de desarrollar y especificar los objetivos del Acuerdo de París, de modo que la siguiente reunión fijase las reglas para la aplicación del mismo. Así se hizo en la COP24, que tuvo lugar en diciembre de 2018 en Katowice (Polonia), donde se adoptó el conocido como Paquete de Katowice, por el que se ponen en marcha un conjunto de normas de funcionamiento del Acuerdo de París¹²³. Aunque no se cerraron todas las reglas, la decisión «ha constituido un hito

la lucha contra el cambio climático es ya irreversible». OLABE EGAÑA, A., «Cambio climático en tiempos de incertidumbre», *Política Exterior*, 2017, vol. 31, núm. 175, p. 116.

¹²⁰ OLABE, A., GONZÁLEZ-EGUINO, M. y RIBERA, T., «Hacia un nuevo orden mundial de la energía», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 2017, núm. 12, p. 4.

¹²¹ LÁZARO TOUZA, L., «Retos y oportunidades de la gobernanza climática. Implementando el Acuerdo de París y aumentando la ambición», en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (ed.), *Energía y Geoestrategia 2018*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2018, p. 65.

¹²² Consejo Europeo de Bruselas de 14 de diciembre de 2017 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 19/17.

¹²³ NACIONES UNIDAS, «Decisión 1/CP.24 - Preparativos para la aplicación del Acuerdo de París y la celebración del primer periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las partes en el Acuerdo de París», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 24.º periodo de sesiones, celebrado en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 24.º periodo de sesiones* (FCCC/CP/2018/10/Add.1), de 19 de marzo de 2019.

político y técnico», al adoptarse en breve tiempo «reglas comunes de evaluación de esfuerzos y compromisos» que «proporcionarán (de aplicarse con rigor) una imagen fiel de la acción climática que se recoge en las contribuciones determinadas a nivel nacional»¹²⁴. Sin embargo, no hubo unanimidad sobre cómo actuar ante la constatación de un nuevo aumento de las emisiones de GEI¹²⁵. La UE, arrastrando a China y a la mayoría de los países, defendió tomar como base científica de actuación el informe que el IPCC había presentado previamente¹²⁶, en el que se insta a frenar con urgencia el aumento de la temperatura en 1,5 °C, mientras que países como Estados Unidos, Rusia y Arabia Saudí se mostraron incrédulos ante dicho documento y bloquearon su reconocimiento.

4.2. Mayor ambición de la UE para el cumplimiento del Acuerdo de París

Teniendo en cuenta los preocupantes datos de emisiones globales previstas para 2018, así como las recomendaciones del IPCC para frenar el aumento de la temperatura en 1,5 °C, la Comisión hizo pública su propuesta para desarrollar la transición a la energía limpia y para que las emisiones de GEI desaparezcan en Europa para 2050¹²⁷. Se trata de una visión que permita a la UE ir más allá de los objetivos de clima y energía previstos, desarrollando políticas que posibiliten dejar de lado los combustibles fósiles para 2050. La Comisión constataba que las medidas previstas por la UE en materia de energía y clima permitirán una reducción de emisiones de GEI del 45 por 100 para 2030 (por encima del 40 por 100 previsto como objetivo) y llegar al 60 por 100 en 2050. No obstante, subrayó que la UE puede ir más allá y adoptar las medidas para lograr reducir las emisiones entre el 80 y el 100 por 100 (en comparación con 1990) pudiendo, por tanto, llegar a una situación de cero emisiones para 2050. Por su parte, el Consejo Europeo reiteró el compromiso europeo con el Acuerdo de París a la luz de los datos hechos públicos por el informe del IPCC antes citado, subrayando la importancia de la estrategia europea encaminada a lograr la neutralidad climática¹²⁸.

¹²⁴ LÁZARO TOUZA, L., «Cambio climático: ¿qué podemos esperar en 2019?», *ARI - Real Instituto Elcano*, 2019, núm. 15, p. 3.

¹²⁵ Si bien entre 2014 y 2016 las emisiones mundiales de GEI se estancaron mientras el PIB mundial crecía, en 2017 volvieron a crecer un 1,6 por 100 y se estimó un aumento en 2018 del 2,7 por 100. El 60 por 100 de las emisiones estaban en manos de cuatro potencias, para tres de las cuales se preveían nuevos aumentos de emisiones: China 4,7 por 100, Estados Unidos 2,5 por 100 e India 6,3 por 100. Por el contrario, la UE las reduciría el 0,7 por 100. BRUHWILER, L. *et al.*, «Overview of the global carbon cycle», en CAVALLARO, N. *et al.* (eds.), *Second State of the Carbon Cycle Report (SOCCR2): A Sustained Assessment Report*, Washington, U.S. Global Change Research Program, 2018, p. 43.

¹²⁶ IPCC - Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (2018), *Global Warming of 1.5 °C*, PNUMA. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/>.

¹²⁷ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

¹²⁸ Consejo Europeo de Bruselas de 22 de marzo de 2019 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 1/19.

Con un planteamiento así, y vista la experiencia habida hasta ahora, no es de extrañar que la Comisión, en su comunicación relativa a la Cumbre sobre Acción Climática de NNUU, que tendría lugar en septiembre de 2019 en Nueva York, situase a la UE como ejemplo a seguir¹²⁹. El objetivo de la Cumbre consistía en establecer objetivos más ambiciosos en materia de cambio climático (principalmente mayores reducciones de emisiones de GEI) y acelerar la adopción de medidas para aplicar el Acuerdo de París. La Comisión subrayó que la UE era en ese momento «la única gran economía del mundo que ha incorporado plenamente a la legislación las medidas necesarias para cumplir los compromisos contraídos en el Acuerdo de París», al tiempo que animaba a los demás países a actuar como la propia UE, preparando y adoptando estrategias para lograr la neutralidad climática en 2050.

La propuesta de la UE para el logro de la neutralidad climática en 2050 cobraba relevancia plena ante la constatación, pocos días antes de la celebración de la COP25, del nuevo máximo histórico que marcaba la presencia de GEI en la atmósfera¹³⁰. En línea con ello, la Agencia Europea del Medio Ambiente en su informe sobre el medio ambiente en Europa, hecho público a comienzos de diciembre¹³¹, constataba que, al ritmo de actuación actual por parte de los Estados miembros, no será posible cumplir con los objetivos climáticos y energéticos para 2030 y 2050¹³². Aunque subrayaba la existencia de una voluntad política en torno al clima, con positivos resultados en la reducción de las emisiones GEI, la mejora de la eficiencia energética y la transición del carbón al gas, también recordaba que debía tenerse presente la influencia de factores exógenos como la menor actividad económica durante la crisis o el menor gasto energético en invierno por las temperaturas más cálidas.

El citado objetivo de la Cumbre sobre Acción Climática de Nueva York se trasladó a la COP25, celebrada en Madrid (bajo presidencia chilena) del 2 al 13 de diciembre de 2019, que estaba llamada a cerrar la fijación de las reglas de implementación del Acuerdo de París. Desde NNUU se pretendía concretar los mecanismos para que los países evaluaran sus esfuerzos climáticos y contabilizaran correctamente sus emisiones, de manera que los planes nacionales pudiesen revisarse a partir de 2020 con base en la realidad y los datos científicos y, así, comprobar objetivamente el cumplimiento del Acuerdo de París. Las negociaciones se estancaron, precisamente, por la falta

¹²⁹ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 11 de septiembre de 2019, *Comunicación relativa a la Cumbre sobre la Acción Climática de 2019, organizada en Nueva York, bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas*, COM (2019) 412 final.

¹³⁰ ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL, «The State of Greenhouse Gases in the Atmosphere Based on Global Observations through 2018», *WMO Greenhouse Gas Bulletin*, núm. 15, 25 de noviembre de 2019.

¹³¹ AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *The European environment - state and Outlook 2020*, Luxemburgo, OPOUE, 2019.

¹³² Sobre esta cuestión, véase PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2020, vol. 72, núm. 2, pp. 117-141 (especialmente el apdo. 2, «El paquete 2030 Clima y Energía de la UE: una contribución insuficiente para cumplir los compromisos internacionales»).

de consenso en la exigencia a los países de planes de recorte de emisiones más estrictos, así como en torno a la articulación de los futuros mercados de intercambio de derechos de emisiones. A favor de endurecer los planes nacionales se mostraron la UE y varios países latinoamericanos, mientras que China, India y diferentes países africanos incidían en aumentar la ayuda por parte de los países desarrollados para la adaptación al cambio climático en los menos desarrollados.

Tras unas últimas jornadas en las que se asumió que no se cumpliría el objetivo de la Conferencia, se cerró un acuerdo en torno a una declaración genérica («Madrid-Chile, tiempo de actuar»), en la que se pidió que los países presentasen en 2020 planes con mayores recortes de emisiones. Sin embargo, no se pudo acordar la regulación de los mercados internacionales de carbono, objetivo recogido en el Acuerdo de París y que quedó aplazado. A pesar de este relevante revés, la presidencia chilena de la Conferencia destacó el hecho de que más de cien países (la mayoría de ellos países en desarrollo y economías emergentes) se mostrasen dispuestos a aumentar sus planes de acción climática, así como que otros 11 países desarrollados (9 de ellos miembros de la UE) hubiesen iniciado ya el proceso para incorporar en sus planes una mayor ambición climática, según lo establecido en el Acuerdo de París. Además, se anunció que 109 países parte del CMNUCC, entre los que se encuentra la UE en su conjunto, estaban ya trabajando para alcanzar la meta de cero emisiones en 2050¹³³. Precisamente, el Consejo Europeo adoptó una decisión respaldando el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, instando al Consejo y a la Comisión a poner en marcha los trabajos y las medidas legislativas necesarias para su logro¹³⁴. Ahora bien, todos esos países tan solo suponen algo más del 15 por 100 de las emisiones mundiales; «el problema es que ninguno de los grandes emisores (China, India, Rusia y Estados Unidos) han indicado que aumentarán su ambición en 2020»¹³⁵.

La UE se encontraba en un momento crucial. Tras el renovado protagonismo logrado en París, con el *Brexit* perdía, sin embargo, a «uno de sus más hábiles negociadores en materia climática, uno de los Estados miembros que ha apoyado las reducciones de emisiones más ambiciosas», mientras que «países menos ambiciosos en materia climática como Polonia ganan peso relativo en las decisiones de política climática futura»¹³⁶. Además, debía dar

¹³³ NACIONES UNIDAS, Presidencia de la COP25, Comunicado de prensa de 14 de diciembre de 2019, *Alianza de Ambición Climática: Los países dan un nuevo empuje a la ampliación del alcance de sus medidas para 2020 y a la meta de reducir a cero las emisiones netas de CO₂ para 2050*. Recuperado del sitio oficial de la COP25, <https://unfccc.int/es/cop25>.

¹³⁴ Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 29/19. El punto 1 del texto, en el que el Consejo Europeo hace suyo el objetivo de la neutralidad climática para 2050, especifica que «un Estado miembro no puede comprometerse a aplicar este objetivo». Se trata de Polonia, país con una relevante industria del carbón, que exigía garantías financieras para abordar la transición. Por otro lado, Reino Unido no acudió a la reunión como consecuencia del *Brexit*.

¹³⁵ LÁZARO TOUZA, L., «Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España», *ARI - Real Instituto Elcano*, 2020, núm. 14, p. 11.

¹³⁶ LÁZARO TOUZA, L., «Retos y oportunidades de la gobernanza climática...», *op. cit.*, p. 64.

respuesta a la preocupación significativa y creciente de la ciudadanía por el cambio climático¹³⁷.

Así, antes de que finalizase la COP25, la UE dio a conocer una nueva estrategia de crecimiento basada en la sostenibilidad, el Pacto Verde Europeo (PVE)¹³⁸. Además de lograr una UE climáticamente neutra en 2050, la puesta en marcha del mismo «auspicia un cambio sistémico en la economía y sociedad europea, que va más allá de la acción por el clima, para enmarcarse en el contexto del desarrollo sostenible»¹³⁹, de modo que el PVE incide en mayor medida en los sectores más contaminantes como el transporte, la energía, la agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico¹⁴⁰. A este respecto, el PVE estableció la propuesta de elevar, como mínimo, al 50 por 100 la reducción de las emisiones GEI (con respecto a 1990), a concretar por medio de una Ley del Clima, así como de intensificar la implantación de fuentes de energía renovable y de incrementar el nivel de eficiencia energética, para favorecer también así dicha reducción. La generalización de la pandemia provocada por el covid-19 a partir de marzo de 2020 «lejos de alterar la formulación del PVE, ha reforzado su relevancia como parte sustancial del proceso de recuperación lanzado desde las instituciones comunitarias»¹⁴¹, generalizándose en la UE la idea de que las medidas a adoptar para superar la crisis derivada de la pandemia debían seguir la vía propuesta en el PVE¹⁴².

Dicha visión amplia supondrá también profundizar la vía diplomática iniciada en Durban en lo que a la acción climática se refiere. Asumiendo un liderazgo compartido en la acción climática, la UE va a insistir en la necesidad de una actuación firme y coordinada, «con miras a unir fuerzas en la escena mundial para imprimir mayor impulso a la causa de la lucha contra el cambio climático»¹⁴³. Por un lado, se intensificó el diálogo iniciado con China, animando al país asiático a «emprender una acción más ambiciosa por el

¹³⁷ Según el Eurobarómetro 490 sobre cambio climático publicado por las Comisión Europea en septiembre de 2019, el 79 por 100 de los ciudadanos encuestados en la UE piensan que el cambio climático es un problema muy grave y más del 90 por 100 apoyan el establecimiento de objetivos de reducción de emisiones encaminadas a alcanzar la neutralidad en carbono a mediados de siglo. COMISIÓN EUROPEA, comunicado de prensa de 11 de septiembre de 2019, *The European Union continues to lead the global fight against climate change*, IP/19/5534.

¹³⁸ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final.

¹³⁹ PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La Unión Europea en la transición...», *op. cit.*, p. 127.

¹⁴⁰ Si bien en la última década las políticas climáticas europeas habían incidido en el ámbito de la energía, con el PVE la acción climática se amplía «a todo el mercado, incluso podemos decir a toda la economía, convirtiendo el objetivo de descarbonización en un verdadero caballo de troya para un cambio de modelo de desarrollo». CORTI VARELA, J., *op. cit.*, p. 12.

¹⁴¹ LASHERAS MERINO, M. A., «Geopolítica del Pacto Verde: órdago de la UE», *Energía y Geoestrategia 2021*, 2021, p. 111.

¹⁴² En este sentido, «alinear los esfuerzos de recuperación pospandemia con unos objetivos climáticos ambiciosos podría fomentar transformadoras soluciones a largo plazo, que apunten a la construcción de un nuevo modelo de sociedad justa, sostenible y descarbonizada». VILLAVICENCIO CALZADILLA, P., «La pandemia de Covid-19 y la crisis climática: dos emergencias convergentes». *Revista catalana de Dret Ambiental*, 2020, vol. 11, núm. 2, p. 19.

¹⁴³ Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de octubre de 2020 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 15/20 párr. 13.

clima, de conformidad con los objetivos del Acuerdo de París», subrayando la relevancia del anuncio del presidente Xi Jinping del objetivo de neutralidad en carbono que China tratará de lograr antes de 2060¹⁴⁴. Por otro, visto que Estados Unidos retomaba sus compromisos internacionales en materia climática tras la victoria de Joe Biden, la UE destacó la necesidad de una relación transatlántica estratégica ante desafíos mundiales como la pandemia, la recuperación económica y la lucha contra el cambio climático¹⁴⁵. Además, con intención de promover una mayor ambición climática entre sus socios comerciales, la UE hizo público que «velará por que su política comercial y sus acuerdos comerciales sean coherentes con su ambición climática»¹⁴⁶.

Precisamente, la situación de pandemia conllevó la suspensión de la reunión de la CMNUCC que debía celebrarse en Glasgow a finales de 2020, de modo que la COP26 se celebraría al año siguiente, en 2021. En dicho plazo, la UE inició el desarrollo del PVE, proponiendo y aprobando diferentes instrumentos que inciden positivamente en la acción climática, al servir de ayuda para la reducción de emisiones de GEI. Al margen de la Ley del Clima, a la que nos referiremos a continuación, destacamos tres de ellos. En primer lugar, la propuesta para un nuevo modelo de industria más ecológica y circular, al objeto de brindar apoyo al proceso de transición industrial hacia la neutralidad climática¹⁴⁷. En segundo lugar, la Estrategia sobre Biodiversidad para 2030¹⁴⁸ que, partiendo del hecho de que la pérdida de biodiversidad y la crisis climática son interdependientes, impulsa la recuperación de los bosques, los suelos y los humedales y la creación de espacios verdes en las ciudades. Finalmente, la Estrategia para la Integración del Sistema Energético¹⁴⁹, cuyo objetivo consiste en favorecer el logro de una economía climáticamente neutra que proteja la salud y el medio ambiente, para lo que determina un futuro energético de la UE basado en una cuota cada vez mayor de energías renovables, al tiempo que se mantiene un uso más eficiente de los recursos y se evita la contaminación y la pérdida de biodiversidad.

La propuesta de Ley del Clima Europea fue hecha pública por la Comisión en marzo de 2020¹⁵⁰, un acto legislativo en forma de reglamento con el fin de

¹⁴⁴ Consejo Europeo de Bruselas de 1 y 2 de octubre de 2020 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 13/20, párr. 24.

¹⁴⁵ Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 22/20, párr. 29.

¹⁴⁶ *Ibid.*, párr. 21.

¹⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

¹⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 «Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas»*, COM (2020) 380 final.

¹⁴⁹ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.

¹⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA, Documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática («Ley del Clima Europea»)*, COM (2020) 80 final. El Consejo Europeo hizo suya la propuesta, aprobando así el aumento de reducción de emisiones para 2050. Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 22/20.

que la UE cambie su objetivo de reducción de emisiones GEI para 2030 y lo fije en un mínimo del 50 por 100, preferiblemente del 55 por 100. En el documento, la Comisión destacó que la UE ya había comenzado a transformar la economía para lograr en 2050 la neutralidad climática, subrayando que ello ha traído beneficios económicos: mientras que las emisiones cayeron un 23 por 100 entre 1990 y 2018, el PIB aumentó un 61 por 100. Sin embargo, reconocía la necesidad de aumentar el compromiso de reducción de emisiones, por lo que se proponía la elaboración de la norma en cuestión. A pesar de que la crisis económica derivada de la pandemia y las medidas adoptadas para frenarla habían reducido temporalmente las emisiones entre un 4 y un 7 por 100 en 2020¹⁵¹, es necesario que los planes de recuperación para hacer frente a la pandemia impulsen la transformación hacia un modelo sostenible. Por ello, tras un año de negociación, el PE y el Consejo aprobaron el reglamento que fijó el compromiso de la UE de reducción de emisiones GEI para 2030 en el 55 por 100 con respecto a 1990¹⁵².

Tras la citada llegada de Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos y la vuelta del país a la acción climática, la UE mostraba una actitud mucho más ambiciosa y la Comisión convertía la lucha contra el cambio climático prácticamente en una bandera identitaria. En efecto, mientras se negociaba la Ley del Clima, presentó la nueva Estrategia de adaptación al cambio climático¹⁵³, al objeto de reforzar la resiliencia y aplicar soluciones basadas en la naturaleza que permitan hacer frente a los efectos inevitables provocados por el cambio climático. E inmediatamente después de la adopción de la Ley del Clima, la Comisión propuso el paquete legislativo conocido como Objetivo 55¹⁵⁴, que supone iniciar un proceso de revisión y endurecimiento de más de medio centenar de normas europeas con incidencia en sectores como el transporte, la energía, la construcción o el comercio¹⁵⁵. Se trata de elementos que forman parte de la hoja de ruta fijada en el PVE y que posibilitan el cumplimiento de los compromisos internacionales que la UE ha asumido en materia climática.

¹⁵¹ LÁZARO TOUZA, L. y ESCRIBANO FRANCÉS, G., «Siete tendencias climáticas y energéticas a seguir en 2021», *Análisis del Real Instituto Elcano - ARI*, 2021, núm. 7, p. 2.

¹⁵² Reglamento (UE) 2021/1119, del PE y del Consejo, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), *DOUE* L 243, de 9 de julio de 2021.

¹⁵³ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación del 24 de febrero de 2021, *Forjar una Europa resiliente al cambio climático - La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, COM (2021) 82 final.

¹⁵⁴ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de 14 de julio de 2021, «Objetivo 55»: *cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, COM (2021) 550 final.

¹⁵⁵ Por un lado, se recogen modificaciones en normas vigentes en materia de comercio de derechos de emisión o de emisiones de vehículos (todos los matriculados a partir de 2035 serán de cero emisiones), en las directivas sobre combustibles alternativos (generalización de puntos de recarga eléctrica y repostaje de hidrógeno) y sobre fiscalidad de la energía, así como en las directivas sobre energías renovables (ampliándose al 40 por 100 el objetivo de energía procedente de fuentes renovables) y sobre eficiencia energética (duplicando la obligación de ahorro energético anual para los Estados miembros). Por otro lado, se proponen nuevos actos sobre mecanismos de ajuste en frontera del carbono y sobre combustibles sostenibles en transporte aéreo y marítimo, así como una nueva estrategia forestal (para preservar la biodiversidad y ampliar la extensión de los bosques).

De este modo, una vez más, la UE se presentaría en la correspondiente reunión de la CMNUCC sirviendo de ejemplo, tanto por sus compromisos climáticos como por los instrumentos adoptados a nivel interno para su cumplimiento. La UE, «con su decisión legalmente vinculante de avanzar hacia un continente climáticamente neutro en 2050, completada con el PVE como nueva estrategia de desarrollo económico, ha abierto un camino en el que, en poco tiempo, se han ido adentrando el resto de grandes economías»¹⁵⁶, de manera que para el inicio de la COP26, además de la UE, 130 países habían presentado una actualización de sus compromisos y 65 de ellos se han comprometido a objetivos de cero emisiones netas en 2050¹⁵⁷. La UE incidía en dicha idea e instó a todas las partes de la Convención, particularmente a las principales economías que aún no lo habían hecho, a que presentasen y aplicasen objetivos y políticas nacionales ambiciosas, así como que presentasen estrategias a largo plazo destinadas a alcanzar la neutralidad climática para 2050¹⁵⁸.

La COP26 tuvo lugar en Glasgow entre el 31 de octubre y el 12 de noviembre de 2021 y suponía también la tercera reunión de las partes del Acuerdo de París. Considerada la cita más importante desde la de 2015, también se preveía como la más compleja pues, en un contexto en que la pandemia había desplazado el cambio climático en la agenda internacional, la Conferencia debía dar respuesta a «la necesidad de aumentar de manera creíble los objetivos de reducción de emisiones y de adaptación, y la financiación climática internacional»¹⁵⁹.

Durante la Conferencia la UE negoció con Estados Unidos un pacto para reducir las emisiones de metano el 30 por 100 para 2030 (gas responsable por sí solo del 25 por 100 del calentamiento en la actualidad). Al acuerdo se adhirieron más de cien países, pero China se mostró reacia. Sin embargo, Estados Unidos se apuntó un tanto al realizar con China una declaración conjunta por la que el país asiático se comprometía a presentar en 2022 un plan de acción integral de reducción significativa de las emisiones de metano en la presente década. Por otro lado, la UE trató de lograr un acuerdo con Estados Unidos y otros países, desarrollados y en vías de desarrollo, en torno a la eliminación de los combustibles fósiles y de las ayudas a los mismos, pero no fue adoptado de tal modo por presión de India, que tuvo de su lado a China y Rusia.

La COP26 finalizó con un acuerdo que pide a los países que revisen y refuercen sus planes y objetivos de reducción de emisiones GEI para 2030, de manera que dichas emisiones se reduzcan el 45 por 100 respecto a 2010 como

¹⁵⁶ OLABE EGAÑA, A., «Respuesta climática: *eppur si muove*», *Política Exterior*, vol. 36, núm. 206, p. 141.

¹⁵⁷ El conjunto de dichas economías supone el 91 por 100 de las emisiones globales y entre los que han aumentado sus compromisos destacan Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Japón o Arabia Saudí. Climate Action Tracker, *CAT Climate Target Update Tracker*, <https://climateactiontracker.org>.

¹⁵⁸ Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de octubre de 2021 - Conclusiones de la Presidencia, EUCO 17/21.

¹⁵⁹ LÁZARO TOUZA, L., «COP26: mantener viva la esperanza de 1,5 °C en un contexto global endiabado», *ARI - Real Instituto Elcano*, 2021, núm. 93, p. 2.

única manera de cumplir con el Acuerdo de París¹⁶⁰. En cuanto a los combustibles fósiles, el acuerdo recogió finalmente la apuesta por la reducción, que no supresión, del uso del petróleo, gas natural y carbón, dejando para la COP27 la posible decisión de una fecha límite para su consumo. Por otro lado, ante la constatación de que no se están materializando las ayudas a los países en desarrollo comprometidas en conferencias anteriores, se solicitó a los países más avanzados que doblen la ayuda financiera y tecnológica a los países más vulnerables. Sin esos compromisos financieros, los países en desarrollo no quisieron aceptar propuestas ambiciosas que consideran una limitación de sus soberanías. Por ello, ante la imposibilidad de lograr un acuerdo, la alternativa fue «adoptar un documento no vinculante que refleja el mínimo común denominador propuesto por China, India y Brasil»¹⁶¹. Como se ve, las negociaciones demostraban el creciente protagonismo de China, al frente del grupo que forman las economías emergentes que son ya el grupo de países más contaminantes.

5. CONCLUSIONES

Se entiende por liderazgo «la situación de superioridad en que se halla una organización dentro de su ámbito», así como «la condición de líder», que es «la persona que dirige una colectividad» o «la entidad que va a la cabeza entre los de su clase»¹⁶². En el primer caso, tal y como se deriva del análisis realizado, se concluye que a lo largo de las tres últimas décadas la UE se ha mostrado superior entre las economías desarrolladas a la hora de luchar contra el cambio climático, tanto en lo que se refiere a la adopción y cumplimiento de compromisos, como a la hora de impulsar acuerdos internacionales ambiciosos, lo que permite considerar a la UE como referente en la acción climática para todos los países del planeta. Sin embargo, el mismo análisis nos muestra que, aún estando a la cabeza de las economías desarrolladas, la UE no ha dirigido la acción climática en el sentido de convencer a los países desarrollados para adoptar dichos acuerdos internacionales más ambiciosos.

Ahora bien, sí cabe catalogar de líder de las negociaciones climáticas a la UE en los primeros años de funcionamiento de la CMNUCC, especialmente con la aprobación del Protocolo de Kioto, para lo que la UE fue promotor y actor principal. También en el inicio de las negociaciones para adoptar un texto que lo sustituyese, al ir adoptando compromisos ambiciosos, herramientas jurídicas internas avanzadas para su cumplimiento y corroborando avances

¹⁶⁰ NACIONES UNIDAS, «Decision 1/CP.26 - Glasgow Climate Pact», contenido en el *Report of the Conference of the Parties on its twenty-sixth session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021 - Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty sixth session (FCCC/CP/2021/12/Add.1)*, de 8 de marzo de 2022.

¹⁶¹ FAJARDO DEL CASTILLO, T. y CAMPINS ERITJA, M., «La COP26 de Glasgow sobre cambio climático: ¿truco o trato?», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2021, vol. 12, núm. 2, p. 5. Para las autoras, el Pacto de Glasgow «es un mal acuerdo, pero ha sido el único acuerdo posible» y subrayan que los detractores del mismo consideran «que pone en peligro la consecución de los objetivos más básicos del Acuerdo de París», pp. 4 y 24.

¹⁶² *Diccionario de la lengua española*, <https://dle.rae.es>.

en las correspondientes evaluaciones parciales. Sin embargo, en la COP de Copenhague quedó patente que el modelo europeo no había sido adoptado por los países que mayores compromisos debieran adquirir en la lucha contra el cambio climático, especialmente mediante la reducción de emisiones de GEI.

Tras Copenhague la UE adoptó un papel secundario hasta la COP de Durban. A partir de ahí, la UE fue aprobando diferentes instrumentos jurídicos medioambientales y climáticos internos que aumentaron de nuevo su credibilidad internacional, reforzando su consideración de referente en la materia, lo que se vio ayudado por otros factores como el aumento de la preocupación por la seguridad energética y el apoyo al multilateralismo para promover la política climática internacional. A este respecto, la UE se mostró como mediador entre las economías más desarrolladas y los países en vías de desarrollo, así como entre Estados Unidos y China, países con los que compartió protagonismo para favorecer la adopción del Acuerdo de París.

Tras la COP21 quedó patente que la salida a la crisis climática debía ser liderada por las tres economías citadas, las únicas en condiciones de impulsar el proceso de descarbonización progresiva del sistema energético mundial a través de una colaboración estratégica que no es otra cosa que un liderazgo compartido en la acción climática. Sin embargo, el Gobierno de Estados Unidos optó por retirarse de la lucha contra el calentamiento global y China no acababa de dar el paso para asumir su parte del liderazgo. Se trataba de una situación similar a la vivida en 2001, cuando Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kioto y generó numerosas dudas sobre la acción climática, por lo que la UE asumió el liderazgo de las negociaciones internacionales que culminaron con la entrada en vigor de dicho protocolo en 2005. Como hizo entonces, la UE ha dado un paso al frente y de hecho se ha convertido en el principal impulsor de la implementación del Acuerdo de París, reflejando en su acción exterior la ambición climática asumida en su actuación normativa interna, siendo el PVE la mayor evidencia.

Sin embargo, la COP26 de Glasgow confirmaba la situación de liderazgo compartido con la vuelta de Estados Unidos a la senda de la acción climática y el aumento progresivo de la capacidad de influencia de China, dado su papel de representante de las economías emergentes. Ahora bien, de cara a futuro, el comienzo de 2022 ha traído dos relevantes circunstancias que pudieran influir, no ya en el liderazgo de la acción climática, sino en el devenir de las propias negociaciones.

Por un lado, en febrero de 2022 la Comisión hizo pública su propuesta de considerar sostenibles las inversiones realizadas en energía nuclear y gas natural, en el contexto de la transición energética hacia la neutralidad climática, recurriendo a las mismas mientras se logra consolidar las fuentes renovables como principales fuentes de abastecimiento energético¹⁶³. Aunque no

¹⁶³ COMISIÓN EUROPEA, Comunicado de prensa de 2 de febrero de 2022, *Taxonomía de la UE: la Comisión presenta un acto delegado complementario sobre el clima a fin de acelerar la descarbonización*, IP/22/711.

afecta a la libertad de los Estados miembros para determinar sus combinaciones energéticas, sí incide en el debate sobre el rol que deben jugar estas dos fuentes de energía en el periodo de transición y que divide a los países de la UE, lo que podría debilitar la posición de la UE en el mencionado liderazgo compartido de la acción climática¹⁶⁴.

Por otro lado, la invasión de Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022. Al margen de la destrucción y devastación propias de la guerra, los mercados mundiales de materias primas y energía se encuentran tensionados, con un efecto considerable en la UE dado que el 40 por 100 del gas que importa es ruso¹⁶⁵. La UE ha respondido de forma unitaria adoptando duras sanciones contra Rusia, si bien en el contexto de recuperación económica tras la pandemia las implicaciones para Europa son inciertas, por lo que el gas ha quedado inicialmente al margen del embargo, precisamente para evitar represalias energéticas por parte de Rusia. La situación evidencia la dependencia externa de la UE respecto de los combustibles fósiles y refuerza la necesidad de acelerar su sustitución por fuentes de energía renovables y sostenibles, idea principal en las propuestas europeas presentadas en las negociaciones climáticas internacionales.

La UE es un actor necesario y fundamental en dichas negociaciones, hasta el punto de que sin Europa no podrían haberse logrado los instrumentos más avanzados en el régimen climático internacional. Llamativamente, ejerce el liderazgo por cuanto que marca el camino y es ejemplo a seguir, pero no es líder, en el sentido de que no consigue que el resto de países se muevan al mismo ritmo y asuman compromisos más ambiciosos. Las últimas propuestas de la UE, que van más allá de la acción climática al promover la neutralidad climática en el contexto de un cambio sistémico hacia una economía y sociedad sostenibles, la refuerzan como referente y el miembro más proactivo del liderazgo compartido con Estados Unidos y China. No obstante, habrá que esperar para saber en qué medida el mencionado debate energético interno afecta a la posición de la UE en las negociaciones climáticas y si estas podrán seguir desarrollándose con cierta normalidad ante las incertidumbres que genera la situación en Ucrania.

¹⁶⁴ Francia lidera el grupo de países que quieren que la energía nuclear se considere sostenible y en el que se encuentran Finlandia y Polonia y, con menos entusiasmo, otros países del este. Entre los que abogan por el abandono de la energía nuclear se encuentran Alemania, España, Austria, Dinamarca y Luxemburgo, si bien Alemania es favorable a que las inversiones en gas natural reciban la etiqueta verde durante la transición hacia la neutralidad climática, mientras que España se opone a que las inversiones en cualquiera de las dos fuentes sean calificadas como inversiones sostenibles.

¹⁶⁵ «Ese porcentaje asciende al 100 por 100 para Bulgaria, el 80 por 100 para Polonia, alrededor del 60 por 100 para Austria y Hungría, el 50 por 100 para Alemania y el 40 por 100 para Italia. Pero, lógicamente, la subida de más de un 50 por 100 del precio del gas [...] afecta a todas las economías europeas». OTERO-IGLESIAS, M. y STEINBERG, F., «La guerra de Ucrania en el tablero económico», *Comentario Elcano*, 2022, núm. 7, p. 1.