

EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA ACCIÓN ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Rosa Giles Carnero*

Resumen

La Unión Europea ha tenido un papel destacado en la acción ante el cambio climático, adoptando medidas jurídicas pioneras e impulsando la negociación de acuerdos internacionales para la mitigación y la adaptación al cambio climático. En el presente trabajo se reflexiona sobre los efectos del liderazgo climático europeo en la implementación de una ambiciosa política en el ámbito interior, al tiempo que en la articulación de su acción exterior, teniendo en cuenta este objetivo. Para ello, se analiza de forma general el automandato de liderazgo climático conformado en la estrategia de desarrollo de la Unión Europea, así como su implementación a través de su posición en la evolución del régimen internacional sobre cambio climático; de la coherencia climática de su acción exterior; y del impulso a la ambición climática global a través del mercado interior.

Palabras clave

Cambio climático, política climática europea, liderazgo climático, gobernanza climática, neutralidad climática.

Abstract

The European Union has played a significant role in climate change action, adopting pioneering legal measures, and promoting the negotiation of international agreements for mitigation and adaptation to climate change. This study reflects on the effects of European climate leadership in the implementation of an ambitious climate policy in the domestic sphere, as well as in the articulation of its foreign action. The climate leadership self-man-

* Profesora titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Huelva y miembro del Centro de Investigación en Pensamiento Contemporáneo e Innovación para el Desarrollo Social (COIDESO) de la misma Universidad. Contacto: giles@uhu.es. Estudio realizado en el marco del Proyecto «Teorías de la Justicia y Derecho Global de los Derechos Humanos» (Referencia PID2019-107172RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España.

date established in the European development strategy is analyzed in a general way, as well as the implementation of this mandate through the action of the European Union in the development of the international climate regime; in the climatic coherence of its foreign action; and in the promotion of the global climate ambition through the internal market.

Keywords

Climate change, European climate policy, climate leadership, climate governance, climate neutrality.

SUMARIO: I. Introducción. II. Algunas consideraciones sobre el mandato de liderazgo climático de la Unión Europea. III. La Unión Europea en la evolución del régimen climático internacional en materia de cambio climático. IV. La coherencia climática de la acción exterior de la Unión Europea. V. El impulso a la ambición climática global a través del mercado interior europeo. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de las *XXVI Jornadas del Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, desarrolladas en noviembre de 2021 bajo el título *El Derecho en la Encrucijada: Los retos y oportunidades que plantea el cambio climático*, las profesoras Rosa M.^a Fernández Egea y Andrea Macía Morillo, directoras del encuentro, me propusieron el análisis del papel de la Unión Europea en la acción frente a este fenómeno ambiental. Mi participación en aquellas Jornadas me permitió disfrutar de un fructífero diálogo sobre el desafío que para el Derecho supone enfrentar un fenómeno de la complejidad del cambio climático, con extensas y diversas implicaciones ecológicas, técnicas, económicas, sociales y culturales (1). En el presente estudio se amplían y desarrollan las reflexiones que expuse en aquellas Jornadas, las cuales se enriquecieron con las ponencias que se impartieron en las sucesivas sesiones, y mediante el diálogo continuado durante todo el evento con especialistas de diversas áreas jurídicas.

No cabe duda de que, en las últimas décadas, la Unión Europea ha jugado un papel destacado en la acción ante el cambio climático, promoviendo la discusión y la generación de consensos sobre cómo abordar una respuesta jurídica ante este reto

(1) No en vano se ha calificado a la gestión del cambio climático como un «problema endiablado», en el que cada acción abre un complejo sistema de interacciones cuyas consecuencias exceden, con mucho, la mera apreciación técnica. En este sentido, resulta clásica la descripción expuesta en el trabajo de LAZARUS, R. J., «Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future», *Cornell Law Review*, vol. 94, n.º 5, 2009, pp. 1153-1233.

ambiental, al tiempo que adoptando ella misma medidas pioneras. Al abordar el análisis de su posición en este ámbito, resulta inevitable evocar la cuestión de un liderazgo climático al que se alude con frecuencia en su discurso oficial, en referencia tanto a su compromiso con políticas internas ambiciosas, como a su interés y capacidad de convencer a otros sujetos y actores internacionales para actuar de forma contundente en la mitigación y la adaptación ante sus efectos. Ha sido recurrente la retórica mediante la que la Unión Europea ha reivindicado su autoridad para liderar la acción climática internacional, asumiendo costosas medidas de reducción de emisiones de efecto invernadero y tratando de fomentar el consenso internacional en torno a ellas. La doctrina internacionalista ha analizado ampliamente esta cuestión, de forma que pueden encontrarse múltiples estudios en los que se destacan los logros alcanzados, al tiempo que se señalan los vaivenes de este liderazgo europeo y se denuncia el limitado efecto práctico que ha tenido para convencer a terceros de la gravedad y la urgencia de asegurar la sostenibilidad climática global (2).

En el presente estudio, la cuestión del liderazgo de la Unión Europea se analiza en atención a su conformación como un objetivo que ha marcado el desarrollo del Derecho europeo en esta materia, a la vez que el papel a desplegar en su acción exterior. A lo largo de los epígrafes siguientes, se expondrá cómo la autoproclamación de la Unión Europea como líder climático se entrelaza con el objetivo de desarrollar un modelo de economía competitiva y climáticamente neutra, así como la estructura jurídica que debe servirle de base y potenciar sus efectos. La acción ante el cambio climático, necesariamente, tiene que incluir una aproximación transversal y coordinada y, desde este punto de vista, lleva al Derecho de la Unión Europea a una encrucijada en la que los retos se entrelazan con nuevas oportunidades, para una acción jurídica que promueva una mayor sostenibilidad climática del sistema socioeconómico europeo y amplíe la capacidad de actuación de las instituciones en los ámbitos implicados con competencias compartidas.

La propuesta general de las Jornadas, relativa a debatir sobre la encrucijada en la que el cambio climático sitúa al Derecho, se concreta en los apartados siguientes en la reflexión sobre el impacto que el objetivo de liderazgo ha tenido, y pretende tener, en la expansión del Derecho europeo y la acción exterior en materia climática. La base sobre la que se sustenta esta aproximación parte de tener en cuenta que la Unión Europea defiende un modelo de acción en materia climática que supone, a un tiempo, la base de su posición exterior, así como el paquete legislativo que

(2) En este sentido, pueden consultarse las diversas reflexiones y valoraciones incluidas en BÄCKSTRAND, K. y ELGSTRÖM, O., «The EU's Role in Climate Change Negotiations: From Leader to "Lead-er"», *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n.º 10, 2013, pp. 1369-86; GUPTA, J. y GRUBB, M. (eds.), *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, 2000; GUPTA, J. y RINGIUS, L., «The EU's climate leadership: Reconciling ambition and reality», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, n.º 1-2, 2001, pp. 281-299; LÁZARO TOUZA, L., «El papel de la Unión Europea en la gobernanza global en materia climática», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 45, 2011, pp. 117-148; OBERTHÜR, S. y DUPONT, C., «The European Union's International Climate Leadership: Towards a Grand Climate Strategy?», *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n.º 7, pp. 1095-1114; PARKER, C. F. y KARLSSON, C., «Climate Change and the European Union's Leadership Moment: An Inconvenient Truth?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, n.º 4, 2010, pp. 923-943; VERDÚ BAEZA, J., «Cambio climático y la Unión Europea: desde el liderazgo al riesgo de la irrelevancia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 17, n.º 45, pp. 659-687; y WÜRZEL, R. y CONNELLY, J. (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, Routledge, 2011.

integra la preocupación por el clima en su ordenamiento jurídico interno. La retórica del liderazgo está presente en el complejo sistema de relaciones entre las instituciones europeas y los Estados miembros, así como en los múltiples ámbitos en los que incide la transversalidad climática, de forma que se convierte en un interesante acicate para ampliar las competencias de integración y coordinación a nivel europeo. Teniendo en cuenta este aspecto, en las páginas que siguen se abordará la complementariedad entre los planos interno y externo del modelo europeo de acción climática, de forma que pueda describirse el complejo caleidoscopio que supone el papel de la Unión Europea ante este fenómeno ambiental.

Conforme a lo señalado, el objetivo general del presente trabajo supone la reflexión sobre la interrelación entre el automandato de liderazgo climático y el impulso a la expansión del Derecho climático europeo, ambos enmarcados en un proceso en marcha de transición económica y social. En las páginas siguientes se desarrolla un estudio que se inicia con algunas reflexiones generales sobre cómo la Unión Europea ha proclamado su liderazgo climático y lo ha convertido en un mandato interno. A partir de este planteamiento general, se aborda el análisis de la concreción de acciones que permitan evidenciar cómo se pretende articular este liderazgo y que incluyen, sucesivamente, el estudio de la posición de la Unión Europea en el desarrollo del régimen climático internacional; la coherencia climática de su acción exterior; y el impulso de la ambición climática global a través del mercado interior. Necesariamente el análisis desarrollado no podrá ser exhaustivo y abarcar la extensa complejidad de los múltiples aspectos abordados. No obstante, estos diferentes prismas, desde los que puede observarse la acción climática europea, permiten conformar los principales aspectos que constituyen el papel de la Unión Europea ante el cambio climático y se insertan en el debate abierto sobre su capacidad de constituirse en el primer y principal modelo de economía descarbonizada.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MANDATO DE LIDERAZGO CLIMÁTICO DE LA UNIÓN EUROPEA

En los principales textos programáticos de la Unión Europea emitidos en la última década, pueden encontrarse referencias a un liderazgo climático que se enuncia como un mandato estratégico. De forma progresiva, el protagonismo en la acción climática global se ha ido constituyendo en un objetivo prioritario de la Unión Europea, conectado tanto a su política exterior, como a su estrategia de desarrollo interno⁽³⁾. Se ha proclamado la oportunidad de un liderazgo que debía sustentarse sobre el ejemplo, de forma que la ambición demostrada a través de la acción climática interna de la Unión Europea llevaría a convencer a terceros a mejorar sus medidas en este ámbito. Por un lado, la acción europea mostraría un modelo exitoso, en el que se conjugarían la sostenibilidad ambiental y el mantenimiento de la competitividad eco-

(3) Cabe recordar de forma general que el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, referido a sus objetivos, incluye el de promover el desarrollo sostenible, tanto en su dimensión interna como internacional, al señalar en su tercer párrafo que «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa», y precisar, en su párrafo quinto, que «en sus relaciones con el resto del mundo [...] contribuirá [...] [al] desarrollo sostenible del planeta».

nómica y el bienestar social; por otro, al asumir medidas internas costosas, se fomentaría la confianza de los terceros países en la posición negociadora de la Unión Europea. De esta forma, se pretende implementar un liderazgo basado en el diseño de un modelo de acción y normativo, que pudiera inspirar la actuación internacional y de terceros Estados.

Un ejemplo de este planteamiento puede encontrarse en el texto de la Estrategia Global, presentada en 2016 por la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (4). En el apartado 3.5 de este documento, dedicado a la «Gobernanza Global para el Siglo XXI», podía leerse el mandato de promover la actuación climática en los foros internacionales, a través de una posición que se sustentase en servir de «ejemplo mediante la puesta en práctica de los compromisos adquiridos en materia de desarrollo sostenible y cambio climático» (5). Se preveía, de esta forma, que la Unión Europea debía afianzar su posición en las negociaciones climáticas y esto sería posible a través de servir de ejemplo con su actuación interna.

Para que la posición exterior europea resultase creíble, el cambio climático tendría que convertirse en uno de los ejes claves del desarrollo europeo y esta sería la aproximación que adoptaría la propuesta de la Comisión Europea, incluida en la Estrategia 2020 (6). En este documento se estableció la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para la década de 2010 a 2020 y, entre los objetivos que se establecieron como guía del proceso de desarrollo en estos años, se incluyó el cambio climático, que compartiría relevancia con el empleo, la investigación y la innovación, la energía, la educación y la lucha contra la pobreza. La transversalidad de la acción climática otorgaría un amplio campo para el desarrollo de las competencias de integración y coordinación de las instituciones europeas, al tiempo que la implementación de la Estrategia, a través de los mecanismos del semestre europeo, supondría una estructura de planificación para introducir cambios fundamentales en las economías de los Estados miembros.

En la Estrategia 2020, la acción climática adquiriría una relevancia fundamental para lograr un tipo de crecimiento calificado de inteligente, sostenible, e integrador. No obstante, en modo alguno puede concluirse que con esta aproximación se pretendía cambiar el sistema de economía de mercado, o prescindir de modelos de crecimiento desarrollistas. El objetivo era introducir cambios en los sistemas económico y social de forma que se asumiera la sostenibilidad climática, manteniendo la competitividad en el mercado global y el bienestar de las sociedades europeas. Precisamente el gran reto de la Estrategia era tratar de demostrar que, incluyendo cambios estructurales en la economía europea, esta podría mantenerse sin cambiar su naturaleza sustancial basada en el crecimiento.

En buena medida, la senda iniciada por la experiencia de la Estrategia 2020 es la que ha permitido a la Comisión la adopción del Pacto Verde Europeo como

(4) Ver *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, presentado al Consejo Europeo en junio de 2016 por Federica Mogherini, alta representante de la Unión Europea para Asuntos exteriores y Política de Seguridad.

(5) Ver *Estrategia Global*, p. 32.

(6) Comunicación de la Comisión, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, 3 de marzo de 2010, COM/2010/2020 final.

nueva estrategia de crecimiento, en este caso con objetivos a 2030, a 2040 y a 2050 (7). En este documento se fija definitivamente un plazo temporal para la descarbonización de la economía europea a 2050 y un objetivo intermedio a 2030, que alcanzará a la reducción de un 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (8). La pretensión es que la Unión Europea se convierta en la primera economía que desvincula su crecimiento de la huella climática y, para ello, se diseña una amplia estrategia que requiere para su implementación de un extenso conjunto de medidas normativas. Queda delimitado, por tanto, un proceso de transición socioecológica que incluye reformas estructurales, pero que pretende mantener los elementos básicos de crecimiento económico.

En el Pacto Verde Europeo la apuesta por la descarbonización se convierte, asimismo, en la base de un liderazgo internacional al que, nuevamente, se hace alusión. La sección 3 de este texto se ocupa específicamente de esta cuestión y, bajo el título de «La UE como líder mundial», señala que «[l]os retos mundiales del cambio climático y la degradación del medio ambiente reclaman una respuesta mundial. La UE seguirá promoviendo y aplicando ambiciosas políticas de medio ambiente, clima y energía en todo el mundo. Desarrollará una “diplomacia por el Pacto Verde” más rigurosa, centrada en convencer a los demás y en ofrecer apoyo a quienes asuman su parte de la política de fomento del desarrollo sostenible» (9). Conforme a esta redacción, el liderazgo europeo se sustenta sobre la firme apuesta por una pionera descarbonización, al tiempo que se enuncia como un mandato para la actuación exterior de la Unión Europea (10).

Como se ha indicado, la efectiva implementación del Pacto Verde Europeo necesita de la adopción de un extenso paquete normativo en las diferentes áreas a las que implica. Diversos instrumentos están en fase de preparación, mientras que otros ya han sido adoptados. La Comisión ha presentado el llamado paquete «Objetivo 55», en el que se recoge un conjunto de propuestas normativas con medidas interrelacionadas y complementarias, que tienen como finalidad la consecución de los objetivos del Pacto Verde (11). En su comunicación, la Comisión señala que «[e]l paquete de medidas “Objetivo 55” consolida el liderazgo mundial de la UE a través de medidas y ejemplos en la lucha contra el cambio climático» (12). Con esta redacción se manifiesta, una vez más, la estrecha interrelación entre el manda-

(7) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El Pacto Verde Europeo*, 11 de diciembre de 2019, COM/2019/640 final.

(8) Ver *Pacto Verde Europeo*, p. 2.

(9) Ver *Pacto Verde Europeo*, p. 23.

(10) En este sentido, se ha pronunciado Beatriz Pérez de las Heras, al señalar que el desarrollo de un modelo ambicioso en el ámbito interno resulta necesario para dar credibilidad a la posición de negociación europea, y el Pacto Verde «podría convertirse en un referente para otros países y un ejemplo tangible de que alcanzar la neutralidad climática es técnicamente factible y económica y políticamente viable». Ver 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*, vol. 72, 2, 2020, pp. 117-141.

(11) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «“Objetivo 55”: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática», 14 de julio de 2021, COM (2021) 550 final.

(12) Ver *Comunicación*, p. 2.

to de liderazgo y el modelo normativo interno que debe facilitar el proceso de transición socioecológica.

Entre la normativa ya adoptada destaca, sin duda, el Reglamento 2021/1119, conocido como Ley Europea del Clima, en el que se establece la obligatoriedad jurídica del objetivo de neutralidad climática para 2050 anunciado en el Pacto Verde Europeo (13). En este texto se incluyen referencias similares a las que encontramos en los textos programáticos, de forma que vuelve a reivindicarse el objetivo del liderazgo climático. En la exposición de motivos se señala que «[l]a Unión es líder mundial en la transición hacia la neutralidad climática y está decidida a contribuir a elevar el nivel de ambición mundial y a intensificar la respuesta global al cambio climático, utilizando todos los instrumentos a su disposición, incluida la diplomacia climática»; a lo que se añade que «[l]a Unión debe proseguir su acción por el clima y mantener su liderazgo internacional en materia de clima después de 2050, con el fin de proteger a las personas y el planeta frente a la amenaza de un cambio climático peligroso [...]» (14). Nuevamente aparece el mandato a proseguir en el liderazgo climático, en este caso enlazado a un instrumento normativo en el que se sientan las bases para asegurar el proceso de descarbonización.

Conforme a lo señalado, puede deducirse que el objetivo de liderazgo climático se establece como un automandato para la Unión Europea que incide, ante todo, en el avance de la ambición climática en el ámbito interno y en la conformación de su acción exterior. Mediante esta proclamación no puede asegurarse unos resultados efectivos en la escena internacional, pero al vincularlo a una actuación interna que debe constituirse en ejemplo, incide sobre la estrategia global de desarrollo que tendrá que venir diseñada desde el ámbito europeo. Los destinatarios de este mandado son las propias instituciones y los Estados miembros, que en el desarrollo de sus competencias deberán tener en cuenta este objetivo compartido. La oportunidad de este liderazgo para la Unión Europea puede fundamentarse en diversos aspectos de carácter ambiental, geoestratégico, o de seguridad, pero no puede obviarse que también conlleva una extensión de la capacidad normativa de las Instituciones en el ámbito de las competencias compartidas implicadas. Los objetivos de liderazgo internacional y descarbonización de la economía quedan estrechamente vinculados y, con ellos, la Unión Europea adquiere la capacidad de promover la actuación normativa que permita alcanzarlos.

El liderazgo climático quedaría vinculado a un modelo de transición socioecológica en el que se pretende que competitividad y sostenibilidad puedan ser compatibles y coherentes. Como se ha señalado, no se trata de un cambio de paradigma respecto a la economía de mercado y desarrollista, sino que la transformación viene de introducir la sostenibilidad climática como eje específico y fundamental. La crítica a esta aproximación viene del cuestionamiento mismo de la viabilidad de las estrategias de crecimiento para asegurar una sostenibilidad climática y, en buena medida, para superar esta dificultad, se apuesta por un

(13) Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), *DO*, L 243/1, de 9 de julio de 2021.2.

(14) Ver *Pacto Verde Europeo*, apartados 16 y 17.

modelo de transición socio-ecológica que se hace depender de un desarrollo tecnológico y del intercambio y el uso de la mejor tecnología. Esta aproximación se señaló con especial claridad en la Estrategia 2020, al agregar el calificativo de inteligente al desarrollo, y aparece de nuevo en el Pacto Verde Europeo como elemento esencial en el proceso de descarbonización de la economía. En cualquier caso, el modelo en el que pretende sustentarse el mandato de liderazgo europeo supone un proceso de transición verde que va a requerir una actuación transversal y multinivel, con amplias repercusiones en el proceso mismo de integración europea. La sostenibilidad climática se entrelaza con aspectos identitarios en la construcción de un modelo que requiere integrar a los diversos niveles de decisión, así como a la ciudadanía europea (15). La viabilidad y los resultados de este diseño no podrán valorarse hasta pasados unos años, no obstante, el mandato de liderazgo climático ha quedado entrelazado con una amplia y profunda transformación liderada por las instituciones que ya está en marcha.

III. LA UNIÓN EUROPEA EN LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN CLIMÁTICO INTERNACIONAL EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático supone el espacio en el que se observa con más claridad el objetivo de la Unión Europea de desplegar un liderazgo basado en el ejemplo. La respuesta global ante el cambio climático se ha articulado, prioritariamente, a través del régimen jurídico, inaugurado en 1992 por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y desarrollado inicialmente a través del Protocolo de Kioto y, en los últimos años, mediante el Acuerdo de París (16). Los tres tratados climáticos se establecieron como tratados mixtos, de forma que son Partes tanto la Unión Europea como sus Estados miembros, asumiendo la primera un coprotagonismo tanto en las negociaciones en el órgano plenario del sistema, como en la conformación de los principales compromisos de mitigación del cambio climático (17).

(15) Resultan de interés las reflexiones incluidas en la editorial, recientemente publicada, de la revista *Common Market Law Review*, en la que se señalan la profundidad y amplitud de la reforma prevista y su conexión con los procesos de movilización y litigiosidad climática, desarrollados por la sociedad civil europea. Ver EDITORIAL COMMENTS: «The European Climate Law: Making the Social Market Economy Fit for 55?», *Common Market Law Review*, n.º 58, 2021, pp. 1321-1340.

(16) Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecha en Nueva York (Estados Unidos) el 9 de mayo de 1992, con entrada en vigor el 21 de marzo de 1994, *UN Treaty Series*, I-30822; Protocolo de Kioto a la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, adoptado en Kioto (Japón), el 11 de diciembre de 1997, con entrada en vigor el 16 de febrero de 2005, *UN Treaty Series*, A-30822; y Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en la 21.ª sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, celebrada en París (Francia), del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, con entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016. Para un análisis general de la evolución del régimen climático internacional, puede consultarse la monografía de esta misma autora *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Dinámica de avances y limitaciones*, Aranzadi, Navarra, 2021.

(17) FAJARDO DEL CASTILLO ha analizado las controversias competenciales que en este ámbito se han suscitado en este ámbito, y que a juicio de la autora «se han resuelto a veces gracias a un sano pragmatismo en beneficio de la consecución de los máximos resultados en los foros de negociación».

Por lo tanto, la Unión Europea ha sido uno de los sujetos con especial relevancia en la evolución del régimen climático, aunque la capacidad de influir en su desarrollo ha sufrido diversos vaivenes.

En buena medida, la relevancia de la Unión Europea en el desarrollo del régimen climático ha estado relacionada con la posición de Estados Unidos, que ha protagonizado etapas de decidido estímulo a la acción internacional y otras, en las que ha mostrado un explícito desinterés por la negociación multilateral. Estados Unidos fue el claro impulsor de la Convención Marco, pero su negativa a aceptar el Protocolo de Kioto otorgó a la Unión Europea la oportunidad de desplegar su influencia en la implementación de este segundo tratado climático. La Unión Europea se convirtió en la principal defensora del modelo de mitigación que supuso este instrumento y su incapacidad para convencer a terceros países de la adopción de nuevos periodos de cumplimiento mostró los límites de su autoridad para persuadir a los principales emisores de gases de efecto invernadero de la idoneidad y oportunidad de sus planteamientos (18).

Ahora bien, si el abandono del modelo del Protocolo de Kioto puede observarse como una muestra de la debilidad negociadora de la Unión Europea, la diplomacia desplegada para la aprobación del Acuerdo de París se convertiría en uno de sus principales logros (19). En la aprobación de este segundo instrumento, la Unión Europea adoptó una postura más multilateral y flexible, cooperando con las diplomacias de los Estados miembros y desarrollando diferentes alianzas con terceros países. El resultado final de las negociaciones internacionales sería un tratado con una nueva aproximación a los compromisos climáticos, en la que se prima la voluntariedad y la diferenciación en función de las distintas circunstancias y capacidades de las Partes.

Desde su adopción en 2015, el Acuerdo de París se ha configurado como el marco principal para el impulso e implementación de un sistema de obligaciones internacionales en materia climática y el apoyo de la Unión Europea a este sistema

Ver FAJARDO DEL CASTILLO, T., *La diplomacia del clima de la Unión Europea. La acción exterior sobre cambio climático y el Pacto verde Mundial*, Reus Editorial, Zaragoza, 2021, p. 61.

(18) El Protocolo de Kioto incluyó un sistema de obligaciones cuantificadas de limitación y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que asumirían únicamente las Partes desarrolladas, y se implementaría en un primer periodo de cumplimiento comprendido de 2008 a 2012. Para establecer un segundo periodo de cumplimiento se hacía necesario una enmienda al tratado, que no pudo adoptarse en los plazos inicialmente previstos por falta de consenso entre las Partes. Finalmente, la Enmienda de Doha incluyó mayores compromisos de reducción de emisiones en un nuevo periodo de cumplimiento de 2013 a 2020, pero con un menor número de Partes y un efecto ambiental muy limitado, además de un retraso en su entrada en vigor que ha conllevado que su implementación se realizara antes de que esta fuera efectiva. Ver *Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto*, adoptada el 8 de diciembre de 2012 en la 8.ª sesión de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto, celebrada en Doha (Qatar), del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012, y con entrada en vigor el 31 de diciembre de 2020.

(19) CORTI VARELA califica al periodo del Protocolo de Kioto como de liderazgo clásico de la Unión Europea, basado en el unilateralismo, frente al del Acuerdo de París que sería calificado como de liderazgo suave, basado en la mediación. En opinión de este autor, es la incapacidad de la Unión Europea para mantener el primero lo que hace derivar en el segundo. Señala aun una nueva etapa, que tendría como final 2030 y que estaría basada en un coliderazgo de la Unión Europea con otras potencias. Ver CORTI VARELA, J., «Breve historia de la diplomacia climática europea (1990-2030)», *European Climate Law Papers*, UNED, n.º 6, 2021.

ha resultado especialmente relevante (20). La ida y venida de Estados Unidos en el tratado puso en tela de juicio la capacidad de este instrumento para desplegar efectos ambientales y, en este contexto, la continua y decidida apuesta europea por mantener el esquema de compromisos y el desarrollo institucional adoptados permitió mantener un sistema que sigue siendo la principal apuesta en la actuación climática global (21). En el Pacto Verde se reiteró el decidido apoyo de la Unión Europea al Acuerdo de París, de forma que, en su objetivo de liderazgo climático, resulta clave fomentar el compromiso global con sus previsiones y avanzar en la ambición climática que promueve (22)

El liderazgo que la Unión Europea ha pretendido desarrollar en el régimen climático se ha asociado, prioritariamente, a la idea de que su posición tenía como base su modelo de actuación interna. En su estrategia diplomática, ha defendido, con diversos matices en función del momento, que su posición se sustenta sobre un desarrollo legislativo interno con capacidad de lograr ambiciosos objetivos climáticos sin renunciar a un alto nivel de desarrollo económico y social. Conforme a esta aproximación, el liderazgo europeo se ha conectado con la implementación de políticas europeas, tanto específicas como transversales, que han hecho de la acción climática un eje fundamental con el que estructurar una economía hipocarbónica que mantuviera un adecuado nivel de competitividad en los mercados globales. Es objetivo de este liderazgo promover la confianza de los terceros países en la posición europea, al tiempo que se defiende la conveniencia de una determinada aproximación a la acción climática y, por lo tanto, la oportunidad de trasladar el modelo europeo a la acción internacional y a otros sistemas nacionales.

Si se observa la evolución del régimen climático internacional, puede señalarse que en diferentes ocasiones la implementación de los compromisos europeos se

(20) El Acuerdo de París incluye un complejo y novedoso sistema de obligaciones climáticas cuya pieza clave son las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional presentadas por las Partes, mediante las cuales se articula un sistema *bottom up* de generación de compromisos. Esta nueva aproximación permitió el avance de las negociaciones climáticas, y la adopción de un nuevo tratado, aunque no deja de presentar importantes dificultades para su implementación y eficacia ambiental. Sobre los caracteres y contenido del Acuerdo de París, pueden consultarse BORRÁS PENTINAT, S. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. M. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2018; 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*, vol. 70, n.º 1, 2018, pp. 23-51; KLEIN, D., PÍA CARAZO, M., DOELLE, M., BULMER, J. y HIGHAM, A. (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2017; 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*, vol. 70, n.º 1, 2018, pp. 53-76; y VAN CALSTER, G. y REINS, L., *The Paris Agreement on Climate Change. A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021.

(21) Si bien Estados Unidos había impulsado la adopción del Acuerdo de París, el cambio en la Presidencia del país llevó a que el 4 de noviembre de 2019, el Gobierno estadounidense notificara la denuncia del tratado, que se hizo efectiva un año después. Después de un nuevo cambio de Presidencia tras las elecciones en 2020, fue depositado un instrumento de aceptación del tratado el 20 de enero de 2021, haciendo efectivo el regreso de Estados Unidos al Acuerdo de París.

(22) En el Pacto Verde Europeo se señala que «[l]a UE seguirá garantizando que el Acuerdo de París continúe siendo el marco multilateral indispensable para hacer frente al cambio climático. A medida que vaya disminuyendo el porcentaje de la UE en las emisiones mundiales, la adopción de medidas comparables y el aumento de los esfuerzos por parte de otras regiones serán cruciales para abordar el reto del cambio climático global de forma provechosa», ver p. 23.

corresponde con el principal efecto de este sistema jurídico. Ante la falta de compromiso climático de otros socios, el ámbito de la Unión Europea se ha convertido en el escenario en el que resultaban más relevantes los compromisos climáticos internacionales. En el marco del Protocolo de Kioto, pudo verse con especial claridad esta cuestión, ya que prácticamente el efecto de su segundo periodo de cumplimiento se tradujo en el Paquete Europeo sobre Clima y Energía 2020. Este conjunto de medidas era el principal argumento para convencer a terceros países de la firme apuesta europea a favor del sistema establecido en el Protocolo de Kioto y se constituía como una actuación normativa transversal, para alcanzar, en 2020, los objetivos de reducir en un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero, tomando como base el año 1990; incrementar la presencia de energías renovables en un 20 %; y mejorar la eficiencia energética en otro 20 %. La posición negociadora de la Unión Europea no tuvo el éxito esperado, de forma que se quedó prácticamente sola en su defensa de un segundo periodo de cumplimiento para el Protocolo de Kioto, ahora bien, en el ámbito interno se implementó un importante impulso de su proceso hacia una economía hipocarbónica.

Si bien el modelo del Protocolo de Kioto se abandonó en las nuevas negociaciones climáticas, el Acuerdo de París es deudor de la experiencia de su implementación. Un aspecto que se ha mantenido en el nuevo texto es la aproximación basada en compromisos climáticos con ambición progresiva, concretada en este caso de forma particular en la periodicidad de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional y del Balance Global. En las negociaciones del Acuerdo de París, volvió a ponerse de manifiesto las dificultades de la Unión Europea para mantener su preeminencia en el diálogo ante el protagonismo de otras potencias y, nuevamente, la posición negociadora se sustentó en aceptar un compromiso internacional especialmente relevante, sustentado sobre una actuación interna pionera en la consecución de objetivos ambiciosos. En este caso, este compromiso se concretó en su Contribución Determinada a Nivel Nacional, presentada en 2016 y mejorada en 2020 (23).

De cara al proceso negociador del nuevo tratado, la Unión Europea presentó su Contribución Determinada Prevista a Nivel Nacional el 6 de marzo de 2015, que se constituiría en su Contribución Determinada a Nivel Nacional con la entrada en vigor del Acuerdo de París. En las Conclusiones del Consejo Europeo, celebrado en octubre de 2014, se declaró el compromiso para alcanzar este acuerdo internacional, al tiempo que avanzar en las medidas internas que permitieran una economía baja en carbono. Asumiendo que los objetivos 2020 se cumplirían, se anunció en primer término el compromiso del Paquete Europeo sobre Clima y Energía para 2030, en el que se incluyó inicialmente el objetivo de reducir un 40 % las emisiones sobre el año base de 1990, así como un incremento al 27 % de la presencia de renovables en el sistema energético y el mismo incremento en eficiencia energética (24). Es decir, para sustentar la posición de la Unión Europea en las negociacio-

(23) Ambos textos pueden consultarse en el Registro Provisional de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, de carácter público y gestionado por la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en funcionamiento hasta que no se articule el definitivo contemplado en el Acuerdo de París. Ver: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx> (consultado el 20 de diciembre de 2021).

(24) Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014, EUCO 169/14, 24 de octubre de 2014.

nes del nuevo texto, en el Consejo se estructuraba una nueva fase del paquete europeo sobre clima y energía que transcurrirá en el periodo de 2020 a 2030, aceptando la continuidad de las principales líneas de actuación desarrolladas que recibirían un nuevo impulso y revisión.

Pese a que el Acuerdo de París supuso un avance al desbloquear las negociaciones climáticas en el ámbito internacional, el análisis de las primeras Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional desarrollado por la Secretaría de la Convención Marco, mostró que los resultados no eran suficientes para asegurar que el incremento de la temperatura global del planeta se mantuviera por debajo del umbral de los 2 °C (25). Se lanzó entonces un llamamiento general a incrementar la ambición climática y la Unión Europea mostró su interés de liderar la respuesta a este desafío. En 2020, la Contribución Determinada a Nivel Nacional de la Unión Europea fue mejorada, de forma que se anunció el compromiso de la neutralidad climática para 2050. A finales de 2019 el Consejo Europeo declaró que «[h]abida cuenta de los últimos datos científicos disponibles y de la necesidad de intensificar la acción mundial por el clima, el Consejo Europeo respalda el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra de aquí a 2050, en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París» (26) El 5 de marzo de 2020, el Consejo de la Unión Europea aprobó la presentación ante la Convención Marco de la estrategia a largo plazo de la Unión Europea y sus Estados miembros para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. De esta forma, se avanzaba en una revisión al alza de la Contribución Determinada a Nivel Nacional que sería finalmente presentada a finales de 2020.

En el Consejo Europeo de diciembre de 2020, se reiteró la vinculación entre el desarrollo de la actuación interna de la Unión Europea, la mejora de su contribución nacional en el Acuerdo de París, y su acción exterior en este ámbito. En este sentido, señaló que «[p]ara alcanzar el objetivo de una UE climáticamente neutra de aquí a 2050 conforme a los objetivos del Acuerdo de París, la UE debe ser más ambiciosa para el próximo decenio y actualizar su marco de actuación en materia de clima y energía. Con este fin, el Consejo Europeo refrenda un objetivo vinculante para la UE de reducción interna neta de las emisiones de gases de efecto invernadero, de aquí a 2030, de al menos un 55 % con respecto a los valores de 1990 [...]» (27). Con el plazo intermedio de 2030 y final de 2050, se pretende avanzar en una neutralidad climática que se ha convertido en un mandato jurídico mediante el Reglamento 2021/1119 relativo a la legislación europea del clima, cuya implementación se ha iniciado a través de los diversos instrumentos aprobados y en fase de discusión, que componen el paquete Objetivo 55. Conforme a lo señalado, el liderazgo climático europeo vuelve a traducirse aquí en la aspiración de convertir al modelo de descarbonización europea en una actuación pionera en el régimen jurídico internacional (28).

(25) Ver *Contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas en virtud del Acuerdo de París. Informe de Síntesis de la Secretaría*, 17 de septiembre de 2021, FCCC/PA/CMA/2021/8.

(26) Ver *Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019*, EUCO 29/19, párrafo 1.

(27) Ver *Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020*, EUCO 22/20, párrafos 12 y 20.

(28) En este sentido, cabe recordar que el Pacto de Glasgow incluye un llamamiento a reducir las emisiones de dióxido de carbono en un 45 % a 2030, tomando como base 2010. En la Decisión -/CP.26 Glasgow Climate Pact, puede leerse: «17. Also recognizes that limiting global warming to

IV. LA COHERENCIA CLIMÁTICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Conforme al mandato de liderazgo analizado, la actuación climática internacional de la Unión Europea no puede quedar circunscrita a su posición en el régimen internacional sobre clima, de forma que tiene que implicar a toda su acción exterior. La necesidad de coherencia de la acción exterior con los principales objetivos de la Unión Europea ya fue puesta de manifiesto de forma general y con especial énfasis en la Estrategia Global de 2016, en la que de forma elocuente se señaló que «[v]ivir en coherencia con nuestros valores determinará nuestra credibilidad y nuestra influencia en el exterior» (29). En materia climática, en el Pacto Verde Europeo se señaló la importancia de asegurar la coherencia de la acción exterior con el modelo de actuación ambiental europeo, si se pretendía que éste sirviera de ejemplo con el que promover la ambición climática de terceros países. En este texto se expresó la necesidad de desarrollar una «diplomacia por el Pacto Verde» que fuera «más rigurosa, centrada en convencer a los demás y en ofrecer apoyo a quienes asuman su parte de la política de fomento del desarrollo sostenible. Al dar un ejemplo creíble respaldado por la diplomacia, la política comercial, la ayuda al desarrollo y otras políticas exteriores, la UE puede resultar un eficaz adalid en esta empresa» (30).

Dado que el Pacto Verde Europeo aboga por la descarbonización en el ámbito interno y por una diplomacia que promueva este mismo objetivo en el externo, nos encontramos con dos esferas de actuación, que interaccionan para impulsar un proceso de transición socioecológica, tanto europeo como global. De esta forma, la acción interna y la exterior quedarían vinculadas en un liderazgo que pretende convencer a los terceros de la necesidad de abordar este proceso de cambio hacia economías climáticamente sostenibles. La coherencia de la acción exterior con la ambición climática de la Unión Europea puede dotarle de una mayor capacidad de persuasión, de forma que todas las áreas de actuación, incluyendo las de seguridad, cooperación, o comercial, se convertirían en instrumentos de la diplomacia que se demanda en el Pacto Verde Europeo (31). En este ámbito, las instituciones europeas estarían llamadas a desarrollar un papel protagónico y a coordinar la acción de

1.5 °C requires rapid, deep and sustained reductions in global greenhouse gas emissions, including reducing global carbon dioxide emissions by 45 per cent by 2030 relative to the 2010 level and to net zero around mid-century, as well as deep reductions in other greenhouse gases». Ver avance de la versión no editada, disponible en: <https://unfccc.int/documents/310475> (consultado el 20 de diciembre de 2021).

(29) Ver *Estrategia Global*, p. 6.

(30) Ver *Pacto Verde Europeo*, p. 23.

(31) Resulta de interés, en este sentido, la posición expresada por el Consejo Europeo que ha señalado que «[g]racias a una mayor coordinación entre las políticas exteriores e interiores, se garantizará la correcta aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la Estrategia Global de la UE, el Consenso Europeo en materia de Desarrollo y la política europea de vecindad, así como la dimensión exterior de la migración [...]. La modernización de la política exterior demostrará el valor añadido de la UE, al aumentar la eficacia y la proyección pública de su acción y al equipar mejor a la Unión para perseguir sus objetivos y valores en el mundo, en estrecha coordinación con los Estados miembros». Ver *Conclusiones del Consejo Europeo de 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020*, EUCO 10/20, párrafo 117.

los Estados miembros. La coherencia climática en la acción exterior europea debe darse tanto de forma transversal, entre las diferentes materias, como en relación a los diferentes niveles de decisión europeo y nacionales implicados. De esta forma, la actuación en materia climática aporta nuevas oportunidades para avanzar en el proceso mismo de integración europea.

En las últimas décadas, la cuestión climática se ha introducido, progresivamente, en los diferentes ámbitos de la acción exterior europea y, mediante el Pacto Verde Europeo, se pretende afianzar esta aproximación e incrementar su coherencia. La actuación reciente de la Unión Europea muestra el convencimiento de que la diplomacia del clima tiene que incluir, en primer término, una especial preocupación por el diálogo y, si fuera necesario, la asistencia a los socios involucrados en la política de vecindad. En este sentido, en el Pacto Verde Europeo se previó que el 25 % del fondo de vecindad se destinase a objetivos relacionados con el clima (32). Asimismo, este carácter asistencial se hace notar también en la política de cooperación al desarrollo, a través de la cual puede articularse una ayuda específica mediante la que incrementar la ambición climática de los Estados destinatarios. En la política de cooperación de la Unión Europea, ya está presente la preocupación por la adaptación al cambio climático, de forma que es habitual exigir Planes Nacionales de Adaptación que fortalezcan la capacidad para un desarrollo sostenible de los países destinatarios (33). En el Pacto Verde Europeo se reitera la importancia de asegurar financiación para acciones climáticas en el ámbito de la cooperación al desarrollo y se insiste en el efecto positivo global de esta asistencia a los países con menores capacidades (34). El papel de la Unión Europea en estos ámbitos no se limita, por tanto, al diálogo, sino que se fundamenta en su capacidad de movilizar recursos con los que asistir a terceros países para que incrementen su acción para la mitigación y la adaptación al cambio climático.

Si la coherencia y la ambición climáticas llevan en las políticas de vecindad y de cooperación al desarrollo a la necesidad de acciones asistenciales, un aspecto diferente aparece en materia de política comercial. En este ámbito, la posición de la Unión Europea incluye una mayor capacidad de persuasión, de forma que las relaciones comerciales se convierten en un instrumento estratégico para la promoción de la ambición climática global. Desde 2015, se incluye un capítulo relativo al desarrollo sostenible en los nuevos tratados comerciales negociados por la Unión Europea, o en aquellos que han sido objeto de revisión, de forma que se introduce la preocupación por el cumplimiento de estándares ambientales y sociales adecuados (35). En los últimos años, es ya práctica habitual incluir en estos capítulos refe-

(32) Ver *Pacto Verde Europeo*, p. 26.

(33) Ver sobre esta cuestión PÉREZ DE LAS HERAS, B., «The European Union's external Policy on climate change adaptation: from conditionality-driven action to sustainable development», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, n.º 2, 2015, pp. 1-24.

(34) En el Pacto Verde Europeo se señala que la «[I]política de cooperación internacional y de asociación de la UE deberá seguir contribuyendo a canalizar los fondos, tanto públicos como privados, que la transición requiere. La UE y sus Estados miembros siguen siendo los principales donantes mundiales de ayuda al desarrollo y proporcionan más del 40 % de los fondos públicos mundiales destinados a la acción por el clima [...]». Ver *Pacto Verde Europeo*, p. 26. Negrita en el texto original.

(35) En relación con la cuestión de la introducción de la promoción del desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales de nueva generación, ver MANERO SALVADOR, A., «La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º

rencias específicas al compromiso de las Partes, respecto a la ratificación e implementación del Acuerdo de París. De esta forma, la Unión Europea promueve en sus relaciones comerciales la aceptación y el cumplimiento de este tratado climático por parte de sus socios.

En el Pacto Verde Europeo se señaló la importancia del fortalecimiento de esta aproximación en la que la política comercial se utiliza como instrumento de presión para que terceros países acepten obligaciones internacionales en materia climática. A este respecto, se aportó en este texto un elemento adicional al señalar que la «Comisión propondrá que el cumplimiento de este Acuerdo constituya en el futuro un elemento esencial de cualquier acuerdo comercial global» (36). Esta afirmación supone una apuesta específica por hacer de los tratados comerciales un instrumento de presión para impulsar la acción climática internacional, de forma que la aceptación y el cumplimiento del Acuerdo de París se constituirían como elementos esenciales. Esta cuestión no deja de presentar importantes problemas técnicos y prácticos, pese a lo cual, parece que se confirma la apuesta por incluir este aspecto en los tratados comerciales de la Unión Europea. El Consejo de la Unión Europea declaró en sus conclusiones de 25 de enero de 2021, que tomaba nota de la propuesta introducida en el Pacto Verde respecto a esta consideración de elemento esencial de los compromisos climáticos, por lo que parece que acoge en su seno el debate sobre la oportunidad de este tipo de condicionalidad (37). Queda mucho por precisar sobre cómo se articularía esta condicionalidad en los textos de los acuerdos, pero no cabe duda de que este aspecto dotaría al liderazgo europeo de una mayor capacidad de persuasión respecto a sus socios comerciales.

V. EL IMPULSO A LA AMBICIÓN CLIMÁTICA GLOBAL A TRAVÉS DEL MERCADO INTERIOR EUROPEO

Como se ha señalado en epígrafes anteriores, en el Pacto Verde Europeo se incluyó la necesidad de articular medidas de mayor contundencia con las que conseguir que terceros Estados aumenten su nivel de ambición climática. Con esta aproximación el liderazgo climático europeo incorporaría un aspecto de presión, que se uniría al de tratar de convencer con el ejemplo y, para ello, la instrumentalización del mercado interior aparece como una destacada oportunidad. En el texto del Pacto Verde Europeo, puede apreciarse con claridad la posición de la Comisión a este respecto, de forma que se precisa que «[a]l tratarse del mercado único más extenso del mundo, la UE puede fijar normas aplicables a todas las cadenas de valor mundiales. La Comisión seguirá aplicándose en la elaboración de nuevas pautas de crecimiento sostenible y utilizará su peso económico para configurar normas internacionales que estén en consonancia con las ambiciones medioambientales y climáticas de la UE» (38).

66, 2020, pp. 603-627. Asimismo, para un análisis en profundidad del impacto de las previsiones del Pacto Verde Europeo en este ámbito, ver FAJARDO DEL CASTILLO, T., 2021, pp. 87 y ss.

(36) Ver *Pacto Verde Europeo*, p. 25.

(37) Ver *Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática y energética. Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde europeo*, de 25 de enero de 2021 (5263/21), párrafo 13.

(38) Ver *Pacto Verde Europeo*, p. 24.

De esta forma, se recuerda la capacidad del mercado interior europeo para generar normas y estándares, que asumirán los terceros países que pretendan acceder a él, y se señala el impacto que esto puede tener para promover una mayor ambición climática global.

Teniendo en cuenta este planteamiento, la Comisión asume como propósito actuar sobre el mercado interior para impulsar la exigencia de estrictos estándares de protección climática. De esta forma, se entrelaza el mandato general de liderazgo climático con la necesidad de abordar toda una batería de reformas normativas que se conectan al mercado interior y, con ello, se afianzan las competencias de armonización y coordinación de la Unión Europea en una acción climática que se constituye como transversal. La transición hacia una Unión Europea descarbonizada requiere una profunda transformación socioeconómica y, al encuadrarse una actuación en el mercado interior, se dota a las instituciones europeas de un marco competencial amplio. La implementación de los enunciados relativos al mercado interior del Pacto Verde Europeo, precisa de un despliegue normativo intenso que ya ha acometido la Comisión, de forma que han sido adoptados algunos instrumentos, mientras que otros están en proceso.

Entre los textos ya aprobados y con una especial trascendencia para la capacidad de impulsar la ambición climática global, puede citarse por su particular novedad y trascendencia el conocido como Reglamento de Taxonomía, adoptado en el verano de 2020 (39). En este Reglamento se establece el concepto de inversión medioambientalmente sostenible, que será común para la Unión Europea y sus Estados miembros, y que se basa en un sistema de clasificación técnica de lo que se considera actividad sostenible. En la taxonomía adoptada por la Unión Europea, tanto la mitigación como la adaptación al cambio climático aparecen como objetivos ambientales primordiales a tener en cuenta, valorándose la repercusión de cada actividad a este respecto. Con la adopción de este Reglamento se daba cumplimiento a los requerimientos del Acuerdo de París respecto a incidir en los flujos financieros para promover la resiliencia al clima, convirtiéndose la Unión Europea en la primera economía que ha abordado la ardua tarea de clasificar las actividades económicas en función de su impacto climático. El objetivo es que esta clasificación promueva la transición hacia la descarbonización europea, al tiempo que sea adoptada por aquellos actores o países con interés en participar en el mercado europeo (40). De esta forma, se preten-

(39) Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, *DO*, L 198, de 22 de junio de 2020, pp. 13-43. El Reglamento prevé la adopción de actos delegados, por parte de la Comisión para la designación de las actividades sostenibles, y el desarrollo de los criterios técnicos de clasificación. Para facilitar la información a este respecto, la Comisión ha lanzado una herramienta web, disponible en: <https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/> (consultado el 20 de diciembre de 2021).

(40) A este respecto, SANAHUJA ha señalado que « [p]or su carácter pionero, por su alcance y por ser la regla a aplicar en el vasto mercado interior de la UE, la taxonomía puede convertirse en el estándar de facto global de la inversión verde, influir de manera decisiva en los que se adopten en otros países, definir la manera en la que se valoran riesgos y se establecen los ratings en esta materia, y, al dar consistencia a las emisiones de bonos verdes en la UE, contribuir a ampliar el uso del euro como moneda de reserva mundial». Ver SANAHUJA, J.A., «Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global», en *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario 2020-2021*, M. Mesa (Coord.), Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, p. 86.

de un impacto más allá del ámbito europeo, incidiendo en la compatibilidad de los flujos financieros con la acción climática global.

En relación a los instrumentos aun en fase de propuesta legislativa, conviene recordar el ya mencionado paquete de medidas, denominado «Objetivo 55», en el que la Comisión ha incluido una serie de propuestas legislativas, con las que abordar la reformas que permitan el objetivo de reducción del 55 % de emisiones en 2030, y el avance hacia la neutralidad climática a lograr en 2050. En su Comunicación relativa a estas medidas, la Comisión expresó su convencimiento de que «[l]a transición ecológica brinda una gran oportunidad a la industria europea, ya que el mundo sigue nuestro liderazgo en el desarrollo de mercados de nuevas tecnologías y productos limpios, y ofrece empleos sostenibles, locales y bien remunerados en toda la UE» (41); y, en consecuencia, ha presentado diversas propuestas que inciden en sectores claves de la economía europea, como el automovilístico, o sobre elementos básicos del sistema como la fiscalidad en productos energéticos (42).

Entre los instrumentos en proceso de adopción con especial incidencia en la capacidad del mercado interior para promover la ambición climática global destaca, particularmente, el Reglamento relativo a un mecanismo de ajuste en frontera por carbono (43). En el Pacto Verde Europeo, ya se había previsto el peligro de la fuga de carbono, si el avance europeo en la transición económica hacia la descarbonización no se correspondía con un proceso similar en la escena internacional. En este escenario, la mayor ambición climática de la Unión Europea le haría perder competitividad a favor de países con menos implicación en este ámbito, al tiempo que el beneficio ambiental se anularía ya que se habría dado un traslado de la producción más que una disminución del impacto ecológico. En este sentido, se señaló expresamente que «[s]i, a medida que la UE eleva su nivel de ambición climática, persisten diferencias a este respecto a nivel mundial, la Comisión propondrá un mecanismo de ajuste del carbono en frontera, para sectores específicos, con el fin de atenuar el riesgo de fuga de carbono. De este modo se garantizaría que el precio de las importaciones reflejara con más precisión su contenido de carbono» (44).

En un sentido similar se expresó el Consejo Europeo a finales de 2019, de forma que declaró que «[e]l objetivo de la neutralidad climática debe alcanzarse de tal modo que se preserve la competitividad de la UE, lo que supone concebir medidas eficaces destinadas a luchar contra la fuga de carbono de manera compatible con la OMC. En este sentido, el Consejo Europeo toma nota de la intención de la Comisión de proponer un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono en lo que se refiere a los sectores con un uso intensivo de carbono. Las instalaciones de terceros países han de cumplir las normas internacionales más

(41) Ver *Comunicación de la Comisión*, p. 7.

(42) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/631 en lo que respecta al refuerzo de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, en consonancia con la mayor ambición climática de la Unión, 14 de julio de 2021, COM(2021) 556 final; y Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición), 14 de julio de 2021, COM(2021) 563 final.

(43) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, 14 de julio de 2020, COM(2021) 564 final.

(44) Ver *Pacto Verde Europeo*, p. 6.

estrictas en materia de medio ambiente y seguridad» (45). En consecuencia, la Comisión incluyó una propuesta de mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono en su paquete de medidas «Objetivo 55» y, según este texto, queda «[c]oncebido como un instrumento de lucha contra el cambio climático, introduce una dinámica de mercado que protege la integridad de la política climática mundial y de la UE mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE y en el mundo, e induce a los sectores pertinentes a modernizarse, ser más sostenibles e impulsar la reducción de su contenido de carbono» (46).

Aunque esta medida no está exenta de dificultades, particularmente en lo relativo a su compatibilidad con los requerimientos de la Organización Mundial del Comercio, se ha concretado en un texto que está en fase de tramitación para su adopción (47). Con su aprobación se establecería un gravamen a la importación de una selección de productos en cuya producción se hubiera producido fuga de carbono, al no seguirse estándares ambientales apropiados; al tiempo que se obtendría una vía de financiación adicional mediante este concepto impositivo. Entre las razones y objetivos de la propuesta de Reglamento, incluidos en su exposición de motivos, se señala que «[e]l liderazgo internacional de la Unión Europea debe ir de la mano de una actuación interna audaz», poniendo de relieve, una vez más, la interconexión del mandato de liderazgo climática y la actuación sobre el mercado europeo. Se recuerda la importancia de la Ley Europea del Clima para el proceso de descarbonización y se precisa que «un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono [...] será un elemento fundamental del conjunto de herramientas de que dispone la Unión para cumplir el objetivo de neutralidad climática de la UE de aquí a 2050, de acuerdo con el Acuerdo de París, ya que aborda los riesgos de fuga de carbono derivados de la mayor ambición climática de la Unión». Asimismo, se señala que este mecanismo «complementará la acción ambiental internacional de la Unión y favorecerá la descarbonización en terceros países» (48).

En el momento actual, no puede valorarse de forma cierta el impacto que los instrumentos citados, recientes o en fase de tramitación, van a producir en el proceso de transición socioecológica europea y en la ambición climática que terceros Estados puedan desarrollar. No obstante, puede afirmarse que suponen una apuesta clara de la Unión Europea de hacer de la acción climática el eje de un cambio estructural de la economía europea, así como de conectar este proceso al mandato de liderazgo climático. El paquete de medidas «Objetivo 55» fija con claridad el objetivo intermedio de reducción del 55 % de reducción de gases de efecto invernadero para 2030 y el final de la neutralidad climática en 2050, convirtiendo a la Unión Europea en la primera economía descarbonizada y, en consecuencia, en líder en la acción climática global. La oportunidad de actuar sobre el mercado interior supondría una respuesta de la Unión Europea a la encrucijada planteada por el

(45) Ver *Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019*, EUCO 29/19, párrafo 7.

(46) *Comunicación de la Comisión*, p. 15.

(47) FERNÁNDEZ PONS ha analizado los argumentos que podrían servir de base para defender la compatibilidad de esta medida con las previsiones de la Organización Mundial del Comercio, anunciando la muy probable conflictividad que ocasionará ante el sistema de solución de diferencias de esta organización. Ver FERNÁNDEZ PONS, X., «La propuesta de la Unión Europea relativa a un impuesto sobre el carbono en frontera y su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio», *Revista de Educación y Derecho. Education and Law Review*, n.º 21, 2020, pp. 1-24.

(48) Ver apartado 1. Contexto de la Propuesta, incluido en la Exposición de Motivos.

cambio climático, de forma que avanzaría en un proceso de transición socioeconómica, al tiempo que utiliza instrumentos de mercado para persuadir a terceros de la conveniencia de avanzar en este mismo sentido. De esta forma, la Unión Europea convierte el reto de la actuación ante el cambio climático en una oportunidad para transformar un modelo productivo atenazado por un contexto global de diversas e interconectadas crisis, al tiempo que afianza sus competencias de armonización y de coordinación del proceso de transformación socioeconómica.

VI. CONCLUSIONES

Una valoración de conjunto sobre el papel de la Unión Europea ante el cambio climático no puede sino mostrar luces y sombras, en buena medida dependiendo del optimismo de la observación respecto a la urgencia y la capacidad que resta para enfrentar la amenaza climática. No puede olvidarse que la Unión Europea ha sido uno de los sujetos protagonistas de una acción climática internacional que no ha logrado compromisos concretos que aseguren mantener la temperatura global del planeta por debajo de los 2 °C y, preferentemente, del 1,5 °C, señalado como límite para evitar los efectos más catastróficos. El fracaso al no alcanzar estos objetivos también lo es de una Unión Europea que ha pretendido, sin lograrlo, ambiciosos objetivos en las negociaciones climáticas globales. Ahora bien, partiendo de este escenario general, no puede desconocerse los avances realizados en el ámbito europeo en el proceso de sostenibilidad climática, ni el efecto que ha tenido y, previsiblemente, tendrá, como modelo de economía descarbonizada. Teniendo en cuenta estos elementos, puede afirmarse que el liderazgo climático de la Unión Europea se ha configurado como un automandato que incide, ante todo, en el avance de su ambición climática en el ámbito interno y en la conformación de su acción exterior. Desde este punto de vista, se integra en las relaciones de las Instituciones con los Estados miembros y favorece sus capacidades de integración y coordinación.

Por lo tanto, el liderazgo climático europeo se configura como un complejo caleidoscopio en el que aparece la necesidad de avanzar en un pionero proceso de transición socioecológica, entrelazado con el propósito de convencer a terceros países para que incrementen su ambición climática. El objetivo es desarrollar e implementar un modelo socioeconómico que pretende ser desarrollista y competitivo a la vez que sostenible climáticamente, al tiempo que se quiere presionar a los socios para avanzar en este camino mediante la utilización de su acción exterior y su mercado interior. A lo largo de los principales textos programáticos adoptados en los últimos años, pueden observarse estos elementos que configuran el mandato de liderazgo climático y que pretenden transformaciones estructurales en las economías y sociedades europeas. La implementación de este liderazgo puede observarse en diversos ámbitos de la actuación europea.

El mandato de liderazgo resulta especialmente relevante al observar la posición de la Unión Europea en la evolución del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Pese a que su capacidad de influir en la evolución de este régimen ha sufrido diversos vaivenes, la defensa de su modelo de acción climática como pionero para una transición hacia una sostenibilidad climática se ha constituido en la base de su posición negociadora. La Unión Europea ha aportado

una experiencia de actuación que, en algunos momentos, ha llegado a constituir la más relevante implementación del sistema de obligaciones climáticas internacionales y que, siempre, ha pretendido situarse entre las que asumían mayores obligaciones de mitigación. La interrelación entre el compromiso internacional adquirido y el avance en el proceso europeo de neutralidad climática estructuran lo que pretende convertirse en un cambio estructural social y económico que llevaría a la realidad de la primera economía descarbonizada.

También la coherencia climática en la acción exterior de la Unión Europea resulta una pieza clave en un liderazgo europeo que pretende ser pionero en materia climática, al tiempo que convencer a terceros países para que avancen hacia la descarbonización. Esta coherencia se defiende respecto de los diferentes aspectos de la acción exterior y, mientras que necesariamente incluiría una aproximación asistencial en los ámbitos de la vecindad y la cooperación al desarrollo, la capacidad de persuasión aumenta en el ámbito de la política comercial. La posición de la Unión Europea en el comercio global le dota de una especial facultad para promover medidas de mitigación y adaptación al cambio climático y la experiencia en este campo ha incluido la promoción de capítulos dedicados al desarrollo sostenible que se han incluido en sus acuerdos comerciales. En el Pacto Verde Europeo se promueve la aceptación y el cumplimiento del Acuerdo de París como elemento esencial de los tratados comerciales europeos, de forma que se abre una vía de presión adicional para terceros países socios de una potencia comercial, como es la Unión Europea.

Por último, cabe recordar que la relevancia del mercado europeo resulta una pieza clave para generalizar estándares de sostenibilidad climática en las principales economías globales. Los avances normativos en relación a la taxonomía de las actividades climáticamente sostenibles y el establecimiento de un mecanismo de ajuste en frontera por carbono suponen una importante innovación, como incentivos para promover la ambición climática de terceros Estados. Estas medidas no carecen de dificultades para su implementación, pero también pueden suponer un ámbito de innovación con resultados relevantes. El Reglamento sobre taxonomía enfrenta a la Unión Europea al reto de ser la primera economía que aborda una compleja metodología de clasificación técnica, lo que conlleva, en sí mismo, la oportunidad de convertir los estándares europeos en un modelo y una experiencia a considerar por terceros. La propuesta de Reglamento sobre un mecanismo de ajuste en frontera por carbono tendrá que enfrentarse tras su aprobación a una previsible conflictividad en la Organización Mundial del Comercio, lo que supone abrir un debate global sobre la necesidad de introducir esta aproximación en el comercio global. El liderazgo de la Unión Europea se convierte, de esta forma, en innovación normativa y generadora de debate.

El cambio climático ha situado a la Unión Europea en una encrucijada que le lleva a abordar importantes desafíos, al tiempo que surgen nuevas oportunidades para convertirse en protagonista en el diseño de un proceso de transformación socioeconómica que marcará la deriva de la integración europea en los próximos años. En este sentido, las instituciones europeas afianzan sus competencias de integración y coordinación en las múltiples áreas de una acción climática que necesariamente debe ser transversal e incluir diferentes niveles de actuación. Quedan abiertos los interrogantes sobre la eficacia ambiental de unas reformas que no ponen en entredicho las visiones de crecimiento, pese a lo cual, no cabe duda de que está en marcha un profundo cambio estructural que puede abrir nuevas derivas.

La evaluación del avance en el proceso de descarbonización y del desarrollo e implementación del paquete de medidas Objetivo 55 serán la clave para valorar los resultados de los ambiciosos objetivos del Pacto Verde Europeo y dimensionar el papel de la Unión Europea, en la acción climática global de los próximos años.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BÄCKSTRAND, K. y ELGSTRÖM, O., «The EU's Role in Climate Change Negotiations: From Leader to "Leadiator"», *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n.º 10, 2013, pp. 1369-86.
- BORRÀS PENTINAT, S., VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. M. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2018.
- CORTI VARELA, J., «Breve historia de la diplomacia climática europea (1990-2030)», *European Climate Law Papers*, UNED, n.º 6, 2021.
- EDITORIAL COMMENTS: «The European Climate Law: Making the Social Market Economy Fit for 55?», *Common Market Law Review*, vol. 58, n.º 5, 2021, pp. 1321-1340.
- 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*, vol. 70, n.º 1, 2018, pp. 23-51.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T., *La diplomacia del clima de la Unión Europea. La acción exterior sobre cambio climático y el Pacto Verde Mundial*, Reus Editorial, Zaragoza, 2021.
- FERNÁNDEZ PONS, X., «La propuesta de la Unión Europea relativa a un impuesto sobre el carbono en frontera y su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio», *Revista de Educación y Derecho. Education and Law Review*, n.º 21, 2020, pp. 1-24.
- GILES CARNERO, R., *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Dinámica de avances y limitaciones*, Aranzadi, Navarra, 2021.
- GUPTA, J. y GRUBB, M. (eds.), *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, 2000.
- GUPTA, J. y RINGIUS, L., «The EU's climate leadership: Reconciling ambition and reality», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, n.º 1-2, 2001, pp. 281-299.
- KLEIN, D.; PÍA CARAZO, M.; DOELLE, M.; BULMER, J. y HIGHAM, A. (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- LÁZARO TOUZA, L., «El papel de la Unión Europea en la gobernanza global en materia climática», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 45, 2011, pp. 117-48.
- LAZARUS, R. J., «Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future», *Cornell Law Review*, vol. 94, n.º 5, 2009, pp. 1153-1233.
- MANERO SALVADOR, A., «La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 66, 2020, pp. 603-627.
- OBERTHÜR, S. y DUPONT, C., «The European Union's International Climate Leadership: Towards a Grand Climate Strategy?», *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n.º 7, 2021, pp. 1095-1114.

- PARKER, C. F. y KARLSSON, C., «Climate Change and the European Union's Leadership Moment: An Inconvenient Truth?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, n.º 4, 2010, pp. 923-943.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B., «The European Union's external Policy on climate change adaptation: from conditionality-driven action to sustainable development», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, n.º 2, 2015, pp. 1-24.
- 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*, vol. 72, 2, 2020, pp. 117-141.
- 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*, vol. 70, n.º 1, 2018, pp. 53-76.
- SANAHUJA, J. A., «Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global», en *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario 2020-2021*, M. Mesa (Coord.), Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, pp. 69-95.
- VAN CALSTER, G. y REINS, L., *The Paris Agreement on Climate Change. A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021.
- VERDÚ BAEZA, J., «Cambio climático y la Unión Europea: desde el liderazgo al riesgo de la irrelevancia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 17, n.º 45, pp. 659-687.
- WURZEL, R. y CONNELLY, J. (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, Routledge, 2011.