



European Climate Law Papers 3/2021

LOS DESARROLLOS DE LOS ACUERDOS DE PARIS EN LA AGENDA EXTERIOR EUROPEA

Rosa Giles Carnero

Departamento de Derecho
Internacional Público

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



UNED

Facultad
de Derecho

Universidad Nacional de Educación a Distancia
Departamento de Derecho Internacional Público

Documento 3/2021: Los desarrollos de los Acuerdos de Paris en la agenda exterior europea

Autora: Rosa Giles Carnero

Coordinadora de la Serie *European Climate Law Papers*: Teresa Marcos Martín

Diseño de Portada: Angela Gómez Perea

ISBN: 978-84-09-32353-1

La presente publicación es parte del módulo Jean Monnet “European Climate Law” (Ref. 620617-EPP-1-2020-1-ES) a cargo de Justo Corti Varela.

Esta publicación cuenta con el apoyo del programa Erasmus+ de la Unión Europea. El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones de los autores, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.

LOS DESARROLLOS DE LOS ACUERDOS DE PARÍS EN LA AGENDA EXTERIOR EUROPEA

THE DEVELOPMENTS OF THE PARIS AGREEMENTS IN THE EUROPEAN FOREIGN AGENDA

Rosa Giles Carnero
Universidad de Huelva
giles@uhu.es

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LA UNIÓN EUROPEA EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS; III. EL IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS: 3.1: El modelo de ambición climática de la Unión Europea; 3.2: La diplomacia climática desplegada por la Unión Europea; 3.3: Aspectos particulares a promover en la acción exterior de la Unión Europea; IV. CONCLUSIONES; V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN: La Unión Europea se configura como una de las principales impulsoras de la implementación del Acuerdo de París, desarrollando una intensa actividad normativa en su ámbito interno, al tiempo que desplegando una intensa actividad negociadora y diplomática exterior. El seguimiento del tratamiento de la acción exterior climática en la labor del Consejo Europeo, permite el análisis de los principales enfoques adoptados en la agenda exterior europea para el cumplimiento de los objetivos incluidos en el Acuerdo de París.

PALABRAS CLAVE: Acuerdo de París, Unión Europea, Agenda Exterior.

ABSTRACT: The European Union is one of the main promoters of the implementation of the Paris Agreement. The European Union carries out extensive regulatory activity in the internal sphere, while at the same time developing an intense foreign diplomatic and negotiating activity. The treatment of external climate action in the work of the European Council shows the main approaches adopted in the European external agenda for the fulfilment of the objectives of the Paris Agreement.

KEYWORDS: Paris Agreements, European Unión, Foreign Policy Agenda

I. INTRODUCCIÓN.

El Acuerdo de París fue adoptado en 2015 durante la vigésima primera Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (COP 21), y su entrada en vigor se produjo antes de concluirse el año siguiente¹. Con su aprobación se avanzó en una acción internacional ante el cambio climático que había quedado paralizada por los problemas surgidos para adoptar un segundo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto. La aprobación del Acuerdo de París mostraba un nuevo consenso en torno a la necesidad y la urgencia de una actuación internacional eficaz ante el cambio climático, aunque las previsiones incluidas en su texto distaron de ser lo suficientemente contundentes para enfrentar la situación de emergencia climática que ha sido presentada en los sucesivos informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio climático.

El Acuerdo de París supuso un nuevo paso en el desarrollo del régimen internacional con novedades jurídicas de interés². Este nuevo tratado climático se caracterizó por incluir una aproximación *bottom up* en el diseño de las obligaciones climáticas que contiene, de forma que los compromisos se concretan en los sistemas nacionales y se agregan para generar un resultado a escala global. Como pieza clave del sistema se sitúa la obligación de progresión en la acción climática, de forma que se establece el compromiso de las Partes de incrementar su ambición ante este fenómeno ambiental, como mínimo, en el plazo de cinco años fijado para presentar sus sucesivas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional. Esta aproximación incluye un proceso de

¹ Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en la 21ª 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, y con entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016.

² Para una aproximación a la relevancia y límites de las previsiones incluidas en este nuevo texto, pueden consultarse los trabajos de T. FAJARDO DE ANDRADE, "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", en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2018, vol. 70, núm. 1, pp. 23-51; y S. SALINAS ALCEGA, "El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional", en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2018, vol. 70, núm. 1, pp. 53-76; y las monografías S. BORRÀS PENTINANT y P. VILLAVICENCIO CALZADILLA (Eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Editorial Aranzadi, 2018; G. v. CALSTER, *The Paris Agreement on Climate Change. A Commentary*, Elgar Publishing, 2021; y D. KLEIN et al. (Eds.): *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017.

configuración progresiva del compromiso ambiental que requiere de un desarrollo de las previsiones del Acuerdo de París mediante las decisiones del órgano plenario conformado por las Partes en este instrumento. Este desarrollo se ha realizado en las sucesivas reuniones celebradas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París (CMA, por sus siglas en inglés) y, particularmente, en la COP 24 y tercera sesión de la CMA 1 celebradas en Katowice (Polonia) en 2018. El paquete de decisiones adoptado en Katowice despejó el camino para la implementación del Acuerdo de París, aunque las dudas persisten sobre la capacidad de este instrumento de generar la suficiente ambición climática en los sistemas nacionales que permita enfrentar de forma eficaz este fenómeno ambiental.

En las últimas décadas, la Unión Europea ha desplegado una intensa actividad en el impulso del dialogo y la negociación en el marco del régimen jurídico internacional sobre cambio climático, desarrollando un liderazgo no exento de vaivenes³. Después de haber sido la gran valedora del acuerdo para un segundo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto, se convirtió en una de las grandes impulsoras de la negociación de un nuevo tratado que llevaría a la conclusión del Acuerdo de París en 2015. El impulso europeo fue importante para la adopción de este nuevo tratado climático, pero aún más lo ha sido para el avance de su implementación pese a la denuncia efectuada por Estados Unidos. La Unión Europea ha asumido el firme compromiso de promover el objetivo acordado en París de evitar que la temperatura global del planeta supere los 2 °C respecto a niveles preindustriales, y a ser posible quede por debajo de 1,5 °C, para lo que ha desplegado una intensa acción negociadora en el régimen internacional en materia de cambio climático, al tiempo que una amplia diplomacia climática para promover la aplicación de los compromisos diseñados en el Acuerdo de París.

³ La capacidad de liderazgo climático de la Unión Europea, y sus límites han sido analizados ampliamente, puede consultarse sobre esta cuestión los trabajos BÄCKSTRAND, K. y ELGSTRÖM, O.: "The EU's Role in Climate Change Negotiations: From Leader to "Leadiator", *Journal of European Public Policy* 20, 2013, núm. 10, pp. 1369-86; GUPTA, J. y GRUBB, M.J. (Eds.), *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, 2000; y WURZEL, R., CONNELLY, J., y LIEFFERINK, D. (Eds.): *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking a Lead?*, Routledge, 2017.

En este trabajo se aborda el estudio del papel de impulso de la Unión Europea al proceso de negociación, adopción, implementación, y desarrollo del Acuerdo de París. La posición exterior europea respecto a este tratado climático se aborda en este documento mediante la anotación de las sucesivas y más relevantes conclusiones emitidas por el Consejo Europeo, tanto en la fase de negociación del Acuerdo de París como tras su adopción. Con esta aproximación pueden apreciarse las líneas esenciales que estructuran el mandato europeo de actuación en el régimen climático internacional, y para la diplomacia climática europea.

II. LA UNIÓN EUROPEA EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS.

La Unión Europea actuó como la principal valedora del segundo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto, pese a que se fueron perdiendo progresivamente importantes apoyos para aprobar la Enmienda de Doha⁴. Estados Unidos mostró su apoyo a la negociación de un nuevo acuerdo climático, consiguiendo que otros Estados secundasen esta postura y, particularmente, que China accediera a comprometerse en un nuevo texto internacional⁵. Ante la nueva escena internacional, la Unión Europea continuó defendiendo la oportunidad de implementar un segundo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto hasta 2020, pero a esto sumó su apoyo a la negociación de un nuevo tratado climático que desplegara sus efectos a partir de este año⁶.

Las renovadas posiciones negociadoras mostraron que la paralización en la que se había situado las negociaciones climáticas podría superarse con una nueva aproximación, en la que se primase la diferenciación y voluntariedad en los compromisos climáticos. La pieza clave de este nuevo enfoque negociador la constituyó las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional,

⁴ Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto, adoptada el 8 de diciembre de 2012 en la 8ª 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.

⁵ Estados Unidos y China declararon su voluntad de avanzar en una acción climática internacional que incluyera compromisos diferenciados que implicaran a todas las Partes. Ver *US-China Joint Announcement on Climate Change*, Pekín (China), 12 de noviembre de 2014. The White House, Office of the Press Secretary.

⁶ La influencia de los tres principales actores queda reflejada en el trabajo BELIS, D. *et al.*, "China, the United States and the European Union: Multiple Bilateralism and Prospects for a New Climate Change Diplomacy", en *Carbon & Climate Law Review*, 2015, vol. 9, núm. 3, pp. 203-218.

mediante las que las Partes en el futuro acuerdo internacional comunicaron cuales serían los compromisos iniciales que estaban dispuestas a asumir. Mediante esta técnica se pretendía crear confianza entre las Partes, al tiempo que fomentar su ambición climática. El resultado inmediato de esta aproximación a la negociación climático fue que se facilitase la adopción del Acuerdo de París, y su entrada en vigor con una rapidez poco común.

Francia desplegó una intensa actividad diplomática para que el nuevo acuerdo climático se adoptase en la COP 21 de la que era anfitriona, y las Instituciones Europeas se sumaron a los esfuerzos en este sentido⁷. La posición negociadora de la Unión Europea 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 el proceso de negociación en el régimen climático internacional. En este sentido, el Consejo Europeo, en su reunión de 23 y 24 de octubre de 2014, señaló la importancia de incluir objetivos ambiciosos para 2030 en una Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional de la Unión Europea, que sería presentada de forma conjunta siguiendo las indicaciones de la COP. Para ello, el Consejo Europeo acordó el marco de actuación de la Unión Europea en materia de clima y energía hasta el año 2030, al tiempo que instó “a todos los países a presentar objetivos y políticas ambiciosos con antelación suficiente respecto de la 21.^a Conferencia de las Partes que se celebrará en París”⁸.

En su reunión de 19 y 20 de marzo de 2015, el Consejo Europeo reiteró la importancia de una actuación conjunta de la Unión Europea y sus Estados miembros, al tiempo que se mostraran compromisos climáticos ambiciosos que sustentaran la capacidad de liderazgo europeo. En este sentido, en las conclusiones de esta reunión se señaló que “[e]l Consejo Europeo apoya una actuación firme y coordinada mediante una diplomacia climática europea activa con vistas a la 21.^a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático que se celebrará en París, en consonancia con el ambicioso objetivo fijado por el Consejo Europeo de octubre

⁷ La relevancia de la diplomacia francesa y su relación con la de la Unión Europea se ha analizado en J. CORTI VARELA, “Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, pp. 167-192, p. 186.

⁸ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014, EUCO 169/14, par. 1.

de 2014, según se refleja en la contribución recientemente presentada por la UE y sus Estados miembros. Además insta a todas las partes que estén en condiciones de hacerlo, entre ellas las principales economías, a presentar sus contribuciones a finales de marzo a más tardar. También es necesario intensificar los trabajos relacionados con la búsqueda de soluciones en materia de financiación, transferencia de tecnología y creación de capacidades, cuestiones clave con vistas a lograr un acuerdo ambicioso en París⁹.

Mediante una Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional ambiciosa, la Unión Europea pretendía mostrar su firme compromiso con los objetivos del nuevo tratado climático, convirtiéndose en ejemplo y modelo para la actuación climática internacional. En este sentido, la política exterior debía convertirse en un instrumento coherente con este objetivo de liderazgo climático, de forma que pudiera contribuir a alcanzarlo. En particular, el Consejo Europeo también recordó en estas reuniones preparatorias la importancia de la política exterior en relación a la seguridad energética, de forma que se lanzara a los socios un mensaje coherente respecto de los compromisos adquiridos¹⁰. Conforme a estos presupuestos, la acción en el ámbito interno y la agenda exterior tendrían que confluir en un mandato de promoción del liderazgo climático europeo.

III. EL IMPULSO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS.

Pese al optimismo con el que podía verse la adopción y la rápida ratificación de un nuevo tratado climático, quedaba la inquietud sobre el impacto ambiental efectivo que desplegaría un sistema basado en contribuciones nacionales fijadas inicialmente de forma diferenciada y voluntaria. La suma de los primeros compromisos anunciados por las Partes quedó por debajo de lo necesario para evitar los peores escenarios de los efectos del cambio climático, de forma que se hacía evidente la necesidad de incrementar la ambición climática general para alcanzar los objetivos fijados en el acuerdo¹¹. A estos

⁹ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de marzo de 2015, EUCO 11/15, par. 3.

¹⁰ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014, EUCO 169/14, par. 5.

¹¹ La Secretaría de la Convención Marco, encargada de la elaboración de un informe de valoración de las contribuciones presentadas, señaló que en conjunto no incluían la ambición

primeros resultados insuficientes se unió el abandono del tratado por Estados Unidos en 2019, de forma que se generaron serias dudas sobre la capacidad del Acuerdo de París para implementar sus previsiones, y alcanzar resultados ambientales relevantes.

En este contexto, la posición de la Unión Europea ha sido especialmente relevante para que el nuevo tratado climático no quedase abocado a la parálisis en su aplicación. Desde el espacio europeo se ha desarrollado en los últimos años una intensa actividad dirigida a asegurar la implementación y eficacia del Acuerdo de París, que se ha desplegado en diferentes ámbitos de actuación. Por un lado, se ha avanzado en mejorar la Contribución Determinada a Nivel Nacional inicialmente prevista, insistiendo en la importancia del ejemplo para mantener una postura negociadora internacional sólida y creíble en las negociaciones en el seno de la CMA; a este ámbito se ha añadido el despliegue de una importante labor diplomática internacional para promover los objetivos ambientales de sujetos relevantes, desarrollando el dialogo particularmente respecto a Estados Unidos y China, así como de aquellos a los que se une por estrechos vínculos de vecindad; asimismo, pueden apuntarse algunos ámbitos de actuación exterior que han sido señalados por el Consejo Europeo como relevantes para promover una mayor ambición climática a escala global.

3.1. El modelo de ambición climática de la Unión Europea.

Una vez adoptado el Acuerdo de París, las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional fueron transformadas en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, que serían objeto de implementación a partir de 2020. La Unión Europea y sus Estados miembros ratificaron el tratado en el último trimestre de 2016, haciendo posible su rápida ratificación¹². Asimismo, la Unión Europea presentó su primera contribución nacional el 5 de octubre de

necesaria para cumplir con el objetivo de mantener el incremento de la temperatura global por debajo de los 2°C en relación a los niveles preindustriales. Ver *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*, de 1 de noviembre de 2015, FCCC/CP/2015/7.

¹² El Consejo Europeo había declarado que “espera con interés la firma del Acuerdo de París en Nueva York el próximo 22 de abril y subraya la necesidad de que la Unión Europea y sus Estados miembros estén en condiciones de ratificarlo lo antes posible y con la debida antelación para ser Partes en el mismo en cuanto entre en vigor”. Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016, EUCO 12/1/16 REV 1, par. 16.

2016, la cual fue revisada el 18 de diciembre de 2020 y adaptada a los nuevos requerimientos metodológicos aprobados por la CMA. Como se ha señalado, el análisis de las primeras contribuciones previstas mostraba que los resultados de todas las medidas no podrían asegurar que el incremento de la temperatura global del planeta quedara por debajo del umbral de los 2 °C. Ante este resultado, el llamamiento a incrementar la ambición climática quedó planteado en el régimen climático internacional, y la Unión Europea volvería a hacer de la ambición en su contribución nacional la seña distintiva de su postura negociadora internacional¹³.

En su reunión de 17 y 18 de diciembre de 2015, el Consejo Europeo señaló su satisfacción con los resultados alcanzados en París, así como su decisión a seguir avanzando en su política climática interna. En este sentido señaló que “se congratula del resultado histórico alcanzado en París, donde por primera vez se ha adoptado un acuerdo mundial y jurídicamente vinculante sobre el clima, destinado a mantener el calentamiento mundial muy por debajo de 2 °C y a seguir trabajando para limitarlo a 1,5 °C. Invita a la Comisión y al Consejo a que evalúen los resultados de la COP 21 a más tardar en marzo de 2016, en particular con vistas al marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030, y a que preparen las próximas medidas”¹⁴. De esta forma, apenas alcanzado el acuerdo internacional, el Consejo Europeo lanzaba el mandato de mejorar los objetivos climáticos europeos para 2030.

El desarrollo de acciones normativas internas se ligaba estrechamente a la negociación en el marco del régimen internacional, de forma que el Consejo Europeo, en relación a la preparación de la CMA a celebrar en Katowice señalaría que “reitera firmemente el empeño de la UE y sus Estados miembros 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 de la UE”¹⁵. La reunión de Katowice estaba llamada a

¹³ Como se ha señalado en un trabajo anterior de la autora, la posición negociadora de la Unión Europea en el ámbito del régimen climático internacional se ha sustentado en un desarrollo normativo interno que pretendía convertirse en modelo de gestión ambiental. Ver R. GILES CARNERO, “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”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, pp. 193-215, p. 4.

¹⁴ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de diciembre de 2015, EUCO 28/15, par. 18.

¹⁵ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2017, EUCO 19/17.

convertirse en un punto de inflexión para la viabilidad del Acuerdo de París, de forma que sería el momento en el que se alcanzase el consenso en torno al paquete de medidas para su implementación. De nuevo, era en suelo europeo donde se llevarían a cabo las negociaciones, y la Unión Europea ofrecería pleno apoyo al Estado anfitrión¹⁶.

Una vez adoptado el paquete de medidas de Katowice, quedaron asegurados los principales instrumentos para hacer posible la implementación del Acuerdo de París. Conforme a este marco, el Consejo Europeo reiteró su mandato para hacer posible el cumplimiento de los objetivos europeos fijados a 2020, incrementar la ambición climática a 2030, y asegurar una economía climáticamente neutra a 2050. Para ello, el Consejo Europeo ha reiterado sus propósitos en las sucesivas reuniones mantenidas. A finales de 2018 señaló que, conforme a lo aprobado en Katowice, proporcionaría “en el primer semestre de 2019 las orientaciones necesarias sobre la dirección general y las prioridades políticas correspondientes, con el fin de que la Unión Europea pueda presentar una estrategia a largo plazo de aquí a 2020 en consonancia con el Acuerdo de París”¹⁷. En la primavera siguiente destacó “la importancia de que la UE presente, para 2020, una estrategia a largo plazo ambiciosa, encaminada a lograr la neutralidad climática en consonancia con el Acuerdo de París, teniendo en cuenta al mismo tiempo las especificidades de los Estados miembros y la competitividad de la industria europea”¹⁸.

Asimismo, en junio de 2019 el Consejo Europeo señaló que “[t]ras los debates sectoriales que se han venido celebrando en los últimos meses, el Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que hagan avanzar sus trabajos sobre las condiciones, los incentivos y el marco facilitador que han de

¹⁶ El Consejo Europeo señaló que “[c]on vistas a la CP 24 que se celebrará en Polonia a partir del 2 de diciembre de 2018, el Consejo Europeo refrenda las Conclusiones del Consejo sobre la preparación de las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Katowice y brinda a Polonia todo su apoyo en la organización de la CP 24. La CP 24 debe desembocar en la adopción de unas normas de desarrollo del Acuerdo de París que sean ambiciosas e integrales, y el Diálogo Talanoa debe dar lugar a un compromiso, asumido por todas las partes, de reflexionar sobre sus respectivos niveles de ambición y orientar la preparación de las contribuciones determinadas a nivel nacional de todas las partes, con arreglo al artículo 4 del Acuerdo de París”. Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de octubre de 2018, EUCO 13/18, par. 14.

¹⁷ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2018, EUCO 17/18, par. 10.

¹⁸ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 21 y 22 de marzo de 2019, EUCO 1/19, par. 5.

establecerse a fin de asegurar la transición a una UE climáticamente neutra en consonancia con el Acuerdo de París, que preserve la competitividad europea, sea justa y socialmente equilibrada, tenga en cuenta las circunstancias nacionales de los Estados miembros, respete el derecho de estos a decidir sobre su propia combinación energética y que, al mismo tiempo, se inspire en las medidas ya acordadas para alcanzar el objetivo de reducción de 2030. El Consejo Europeo concluirá sus orientaciones antes de que termine el año, con miras a la adopción de la estrategia a largo plazo de la UE y su presentación ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a principios de 2020. En este contexto, el Consejo Europeo invita al Banco Europeo de Inversiones a intensificar sus actividades en apoyo de la acción por el clima”¹⁹.

Conforme al mandato del Consejo Europeo, se incrementó la ambición para 2030, y se avanzó en proponer la neutralidad climática de la economía europea 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”²⁰. Mientras que en octubre del año siguiente 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 ha de aumentar su ambición para el próximo decenio y actualizar su marco de actuación en materia de clima y energía”²¹.

A finales de 2020, el Consejo Europeo reiteró la vinculación entre el desarrollo de su actuación interna, 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,

¹⁹ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019, EUCO 9/19, par. 4.

²⁰ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019, EUCO 29/19, par. 1.

²¹ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2020, EUCO 15/20, par. 12.

de aquí a 2030, de al menos un 55 % con respecto a los valores de 1990. Insta a los legisladores a que reflejen este nuevo objetivo en la propuesta de Ley Europea del Clima y a que adopten rápidamente esta ley”. Asimismo, precisó que “[l]a contribución determinada a nivel nacional de la UE se actualizará según el nuevo objetivo vinculante y se presentará a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático antes de que finalice el año. De cara a la 26.ª reunión de la Conferencia de las Partes (CP 26), el Consejo Europeo reitera que la movilización internacional es fundamental para tener éxito en la lucha contra el cambio climático. Pide a todas las demás Partes, en particular a las grandes economías, que presenten objetivos y políticas ambiciosos. Subraya la importancia de desplegar una acción firme y coordinada a través de una diplomacia climática europea activa”²². De esta forma, la ambición mostrada en la contribución nacional se convertía, una vez más, en un instrumento relevante para promover confianza en la actuación exterior de una Unión Europea comprometida con los objetivos del Acuerdo de París.

3.2. La diplomacia climática desplegada por la Unión Europea.

La Unión Europea se ha mostrado consciente de la necesidad de promover una mayor ambición climática entre las distintas Partes para asegurar el cumplimiento de los objetivos fijados en el Acuerdo de París. En este sentido, no ha sido extraño encontrar pronunciamientos del Consejo Europeo que incluían un llamamiento a impulsar una diplomacia climática europea. Así, a finales de 2019 se señaló que “[l]a implicación internacional será esencial para lograr el éxito en la lucha contra el cambio climático. El Consejo Europeo pide a la Comisión y al Alto Representante que presten especial atención a la diplomacia climática”²³; y en octubre de 2020 se subrayó “la importancia de actuar de manera firme y coordinada, por medio de una diplomacia climática europea activa, con miras a unir fuerzas en la escena mundial para imprimir mayor impulso a la causa de la lucha contra el cambio climático”²⁴.

²² Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020, EUCO 22/20, párrs. 12 y 20.

²³ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019, EUCO 29/19, par. 10.

²⁴ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 15 y 16 octubre de 2020, EUCO 15/20, par. 13.

La denuncia del Acuerdo de París presentada en 2019 por Estados Unidos supuso un importante revés para la implementación del tratado, y la Unión Europea reforzó sus esfuerzos por asegurar que su capacidad de eficacia pudiera mantenerse. En particular, el Consejo Europeo manifestó su voluntad de apoyar los esfuerzos desarrollados en Naciones Unidas por continuar con el proceso de implementación del tratado. En las conclusiones relativas a la reunión celebrada en junio de 2019, el Consejo Europeo señaló que “subraya la importancia de la Cumbre sobre la Acción Climática convocada por el secretario general de las Naciones Unidas para el mes de septiembre con miras a acelerar la acción mundial por el clima a fin de cumplir el objetivo del Acuerdo de París, también mediante iniciativas encaminadas a limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales. Celebra la activa participación de los Estados miembros y de la Comisión en los preparativos de esta cumbre”²⁵.

Finalizada la cumbre, en su reunión de octubre del mismo año “[e]l Consejo Europeo acoge con satisfacción los resultados de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Acción Climática de 2019 por lo que respecta a la ambición, la acción y la solidaridad. La amenaza existencial que supone el cambio climático requiere una mayor ambición y la intensificación de la acción por el clima, tanto por parte de la UE como a escala mundial. El Consejo Europeo está resuelto a mantener a la UE a la cabeza de una transición ecológica socialmente justa y equitativa en el marco de la aplicación del Acuerdo de París, en consonancia con sus Conclusiones de junio de 2019. El Consejo Europeo respalda las prioridades de la CP25, también la atención prestada a la relación entre los océanos y el clima. El Consejo Europeo recuerda que ultimaré sus orientaciones sobre la estrategia a largo plazo de la UE en relación con el cambio climático en su reunión de diciembre, con miras a la adopción y presentación de dicha estrategia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a principios de 2020”²⁶.

También el dialogo con China obtuvo un particular impulso como respuesta a la posición estadounidense contraria a la implementación del Acuerdo de París. Durante 2019 se intensificaron los contactos, y se impulsó un dialogo bilateral mediante el que promover la ambición climática china. En las

²⁵ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019, EUCO 9/19, par. 3.

²⁶ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de octubre de 2019, EUCO 23/19, par. 4.

conclusiones relativas a su reunión de octubre de 2020, “[e]l Consejo Europeo anima a China a asumir una mayor responsabilidad en la respuesta a los desafíos mundiales. Esto incluye, en particular, emprender una acción más ambiciosa por el clima, de conformidad con los objetivos del Acuerdo de París [...]. El Consejo Europeo celebra, como un paso importante en la dirección correcta, la declaración del presidente Xi Jinping tras la videoconferencia de los dirigentes, en la que afirmaba que China tratará de lograr la neutralidad en carbono antes de 2060”²⁷.

Con la nueva presidencia Biden, Estados Unidos regresó al Acuerdo de París a comienzos de 2021, retomando sus compromisos internacionales en materia climática. En las conclusiones relativas a la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2020, se señaló que “[t]ras las elecciones celebradas en los Estados Unidos, el Consejo Europeo mantuvo un debate sobre las relaciones entre la UE y los EE. UU., en el que destacó la importancia de una relación transatlántica estratégica fuerte basada en intereses comunes y valores compartidos. Esa relación reviste una relevancia especial dada la necesidad de afrontar desafíos mundiales urgentes. La UE espera con interés colaborar con los Estados Unidos, en particular a fin de reforzar la respuesta mundial a la pandemia de COVID-19, luchar contra el cambio climático, potenciar la recuperación económica, cooperar en asuntos digitales y tecnológicos, fortalecer los intercambios comerciales mutuos, solventar las diferencias comerciales, reformar la OMC y promover el multilateralismo, la paz y la seguridad. Estamos dispuestos a debatir nuestras prioridades comunes con el nuevo presidente de los Estados Unidos”²⁸. El lenguaje se volvió más optimista en las conclusiones relativas a la reunión de mayo de 2021, al señalarse que “[l]a UE se congratula del renovado compromiso de los Estados Unidos con el Acuerdo de París. La UE subraya su disposición a aprovechar esta dinámica mundial y pide a sus socios internacionales, y en particular a los miembros del G20, que incrementen su ambición de cara a la reunión de la CP26 que tendrá lugar en Glasgow”²⁹.

²⁷ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 1 y 2 de octubre de 2020, EUCO 13/20, par. 24.

²⁸ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020, EUCO 22/20, par. 29.

²⁹ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de mayo de 2021, EUCO 5/21, par. 6.

Además de la promoción del diálogo con dos sujetos prioritarios para el régimen climático internacional como son China y Estados Unidos, cabe destacar, asimismo, las referencias recogidas en las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo referidas al despliegue de la diplomacia europea en las relaciones de vecindad, o con otros socios relevantes en la lucha climática. Como ejemplo de lo primero, puede señalarse la referencia recogida en las conclusiones referidas a la reunión celebrada en julio de 2020, en la que, al referirse al nuevo marco financiero plurianual, se señaló que “[e]sta rúbrica financia la acción exterior y la asistencia de la Unión a los países que están preparándose para la adhesión a la Unión. Gracias 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, incluido el Marco de Asociación con terceros países en el ámbito 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”³⁰.

También como ejemplo, pueden citarse las referencias a promover en sus relaciones exteriores la ambición climática de Turquía y Rusia, recogidas en las conclusiones de la reunión celebrada en junio de 2021. En este sentido, se señaló que el Consejo Europeo “[t]ambién toma nota de los trabajos preparatorios para los diálogos de alto nivel con Turquía sobre cuestiones de interés mutuo, como la migración, la salud pública, el clima, la lucha contra el terrorismo y las cuestiones regionales³¹. Asimismo, en las mismas conclusiones “[e]l Consejo Europeo reitera la disposición de la Unión Europea a una colaboración selectiva con Rusia en ámbitos de interés para la UE. Invita a la Comisión y al Alto Representante a que desarrollen opciones concretas, en particular condicionalidades y mecanismos de influencia a este respecto, con vistas a su consideración por el Consejo, en asuntos como el clima y el medio

³⁰ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020, EUCO 10/20, par. 117.

³¹ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de junio de 2021, EUCO 7/21, par. 17.

ambiente, la sanidad, así como sobre determinadas cuestiones de política exterior y de seguridad, y multilaterales como el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), Siria y Libia. En este contexto, el Consejo Europeo estudiará los formatos y las condicionalidades del diálogo con Rusia³².

Las referencias señaladas muestran la permanente introducción del ámbito climático en la agenda exterior europea, promoviendo el desarrollo de una diplomacia que favorezca la implementación de los acuerdos adoptados en París.

3.3. Aspectos particulares a promover en la acción exterior de la Unión Europea.

De forma adicional a los apartados anteriores, puede señalarse que el Consejo Europeo ha desarrollado un mandato de actuación en algunos aspectos concretos de la acción exterior de la Unión Europea relacionados con el cumplimiento del Acuerdo de París. En primer término, puede destacarse los llamamientos a promover la financiación climática internacional, como elemento fundamental para asegurar la implementación del Acuerdo de París. En su reunión de junio de 2027, “[e]l Consejo Europeo reitera firmemente el compromiso de la UE y de sus Estados miembros de aplicar rápida y plenamente el Acuerdo de París, de contribuir al cumplimiento de los objetivos de financiación en materia climática y de seguir liderando la lucha contra el cambio climático. El Acuerdo sigue siendo una piedra angular de los esfuerzos mundiales por hacer frente eficazmente al cambio climático, y no puede renegociarse [...]. La UE y sus Estados miembros intensificarán la cooperación con los socios internacionales en el marco del Acuerdo de París, en particular con los países más vulnerables, dando así pruebas de solidaridad con las futuras generaciones y de responsabilidad con respecto a todo el planeta. El Consejo Europeo insta al Consejo y a la Comisión a que estudien todos los medios disponibles para alcanzar esos objetivos³³. Se reconocía, de esta forma, la importancia del incremento de la financiación para lograr los objetivos climáticos acordados en París, así como la dependencia de los compromisos de las Partes en vías de desarrollo más vulnerables del cumplimiento de las obligaciones de financiación

³² Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de junio de 2021, EUCO 7/21, par. 31.

³³ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 22 y 23 de junio de 2017, EUCO 8/17, par. 11.

por parte de los desarrollados. En este sentido, no pueden olvidarse las previsiones de condicionalidad incluidas en el régimen climático internacional respecto a la financiación a recibir por los Estados en vías de desarrollo.

El compromiso de financiación climática se reiteró en el verano de 2019, al señalarse en las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo que “[l]a UE y sus Estados miembros siguen resueltos a ampliar la movilización de financiación internacional para la lucha contra el cambio climático a partir de una gran variedad de fuentes públicas y privadas y a esforzarse por que el proceso de aprovisionamiento del Fondo Verde para el Clima esté bien gestionado y se realice a tiempo y satisfactoriamente”³⁴. En la reunión celebrada a finales de 2020, el Consejo Europeo avanzó en su previsión de promover una mayor financiación climática, al señalar que “[l]a UE fomentará la elaboración de normas mundiales comunes de financiación ecológica. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente una propuesta legislativa de norma de la UE sobre bonos verdes a más tardar en junio de 2021. Asimismo, acoge con satisfacción la Hoja de Ruta del Banco Climático del Grupo BEI (Banco Europeo de Inversiones) para el periodo 2021-2025, que contribuirá al cumplimiento del compromiso del Grupo BEI de apoyar inversiones en favor del clima y el medio ambiente por valor de un billón de euros de aquí a 2030”³⁵.

Un aspecto diferente que ha suscitado la atención del Consejo Europeo es la capacidad de la política comercial europea para promover una mayor ambición climática de sus socios comerciales³⁶. El Consejo Europeo ha declarado a finales de 2020 que “[l]a UE velará por que su política comercial y sus acuerdos comerciales sean coherentes con su ambición climática”³⁷. En este aspecto, el Consejo Europeo avanzó una aproximación general que ha sido revisada por la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea, de forma

³⁴ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019, EUCO 9/19, pars. 5.

³⁵ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2019, EUCO 22/20, pars. 16.

³⁶ La capacidad de la Política Comercial de la Unión Europea para promover protección ambiental ha sido analizada en R. GILES CARNERO, “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur”, en *Documentos de Trabajo de la Fundación Carolina*, núm. 44, 2021; y A. MANERO SALVADOR “La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2020, núm. 66, pp. 603-627.

³⁷ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020, EUCO 22/20, par. 21.

que sigue abierto el debate sobre los instrumentos concretos que pudieran generar una mayor eficacia en este ámbito.

Por último, cabe destacar un ámbito particular del que se ha ocupado el Consejo Europeo como es la promoción de las acciones para evitar la fuga de carbono, que presentan una especial problemática en relación a su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio³⁸. En una Unión Europea con unas medidas normativas cada vez más ambiciosas en materia climática, resulta necesario evitar la fuga de carbono mediante una actuación en frontera. No obstante, la posible colisión con las previsiones de la Organización Mundial del Comercio, complican la actuación en este ámbito. En este sentido, el Consejo Europeo declaró a finales de 2019 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 estrictas en materia de medio ambiente y seguridad”³⁹. La actuación en este ámbito no está exenta de dificultades, pero una vez más podría convertirse en un instrumento eficaz para promover una mayor ambición climática por parte de los principales socios de la Unión Europea.

IV. CONCLUSIONES.

La Unión Europea se configura como una de las principales impulsoras de la implementación del Acuerdo de París, para lo que ha desarrollado una intensa acción negociadora en el seno del régimen jurídico internacional, a la vez que ha desplegado una intensa labor diplomática dirigida a promover su aceptación e implementación. La acción exterior europea se ha convertido en un instrumento

³⁸ Sobre esta cuestión puede verse X. FERNÁNDEZ PONS, “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”, en *Revista de Educación y Derecho de la Universidad de Barcelona*, núm. 21, 2020, pp. 1-24.

³⁹ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019, EUCO 29/19, par. 7.

que refleja la ambición climática asumida en la actuación normativa interna, y resulta una herramienta fundamental con la que desarrollar el liderazgo en la consecución de los objetivos ambientales fijados en el Acuerdo de París. A través de las posiciones adoptadas por el Consejo Europeo, puede apreciarse la evolución de una acción exterior europea que pretende promover el cumplimiento a escala global de los objetivos climáticos del Acuerdo de París. La cuestión climática aparece como transversal en una actuación exterior que desde diferentes ámbitos pretende promover una mayor ambición global en materia climática.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

BÄCKSTRAND, K. y ELGSTRÖM, O. "The EU's Role in Climate Change Negotiations: From Leader to "Leadiator", en *Journal of European Public Policy* 20, 2013, núm. 10, pp. 1369-1386.

BELIS, D. *et al.* "China, the United States and the European Union: Multiple Bilateralism and Prospects for a New Climate Change Diplomacy", en *Carbon & Climate Law Review*, 2015, vol. 9, núm. 3, pp. 203-218.

BORRÀS PENTINANT, S. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (eds.) *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Editorial Aranzadi, 2018.

CALSTER, G. *The Paris Agreement on Climate Change. A Commentary*, Elgar Publishing, 2021.

CORTI VARELA, J. "Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, pp. 167-192.

FAJARDO DE ANDRADE, 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", en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2018, vol. 70, núm. 1, pp. 23-51.

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", en *Revista de Educación y Derecho de la Universidad de Barcelona*, núm. 21, 2020, pp. 1-24.

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", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, pp. 193-215.

GILES CARNERO, R. “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur”, en *Documentos de Trabajo de la Fundación Carolina*, núm. 44, 2021.

GUPTA, J. y GRUBB, M.J. (Eds.), *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, 2000.

KLEIN, D. *et al.* (eds.) *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017.

MANERO SALVADOR, A. “La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2020, núm. 66, pp. 603-627.

SALINAS ALCEGA, S. “El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2018, vol. 70, núm. 1, pp. 53-76.

WURZEL, R., CONNELLY, J., y LIEFFERINK, D. (Eds.) *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking a Lead?*, Routledge, 2017.

Serie European Climate Law Papers

Documento 1/2021: “Cuestiones en torno a la prohibición de reservas y la formulación de otras declaraciones unilaterales en el Acuerdo de París” *Nuria Pastor Palomar*

Documento 2/2021: “La condicionalidad medioambiental de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en el contexto del cambio climático” *Eduardo Trillo de Martín-Pinillos*

Documento 3/2021: “Los desarrollos de los Acuerdos de París en la agenda exterior europea” *Rosa Giles Carnero*

