



Á

A

R

E

E

La Diplomacia del Clima de la Unión Europea

**La Acción Exterior sobre Cambio Climático
y el Pacto Verde Mundial**

**XV Premio Andaluz de Investigación
sobre Integración Europea**

Teresa Fajardo del Castillo

Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Granada

DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

Director

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Cádiz

Codirectora

SALOMÉ ADROHER BIOSCA

Profesora propia ordinaria de Derecho Internacional Privado
Universidad Pontificia Comillas

DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

TÍTULOS PUBLICADOS

- Organismos genéticamente modificados y riesgos sanitarios y medioambientales. Derecho de la Unión Europea y de la Organización Mundial del Comercio,** *Justo Corti Varela* (2010).
- La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración,** *Sara Iglesias Sánchez* (2010).
- Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea,** *M.ª del Carmen Muñoz Rodríguez* (2010).
- Derecho Internacional de los ecosistemas marinos,** *José Luis Meseguer Sánchez* (2011).
- Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales,** *Antonio José Sánchez Ortega* (2013).
- La Unión Europea y la cuestión del Sáhara Occidental. La posición del Parlamento Europeo,** *Juan Domingo Torrejón Rodríguez* (2014).
- Cataluña: derecho a decidir y derecho internacional,** *Francesc Xavier Pons Rafols* (2015).
- Las fronteras internacionales de España en África: Melilla,** *Miguel Ángel Acosta Sánchez* (2016).
- Avatares del proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos,** *José Manuel Cortés Martín* (2018).
- El Estatuto Jurídico de los nacionales de África, Caribe y Pacífico (ACP) en la Unión Europea,** *Michel Remi Njiki* (2019).
- La Corte Internacional de Justicia y la descolonización, 1949-2019,** *Juan Soroeta Liceras* (2020).
- El Reino Unido y Europa, una particular relación (1945-2020),** *Jesús García Bonilla* (2020).
- La política criminal de la Unión Europea. Especial referencia a su influencia en el Derecho penal español,** *Noelia Corral Maraver* (2020).
- La Diplomacia del Clima de la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial,** *Teresa Fajardo del Castillo* (2021).

LA DIPLOMACIA DEL CLIMA DE LA UNIÓN EUROPEA

La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial

XV Premio Andaluz de Investigación
sobre Integración Europea

Teresa Fajardo del Castillo
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Granada

REUS
EDITORIAL


Junta de Andalucía
Consejería de la Presidencia,
Administración Pública e Interior


**UNIVERSIDAD
DE GRANADA**


**Red de Información
Europea de Andalucía**

Madrid, 2021

Esta publicación ha obtenido el XV Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea de la Red de Información Europea de Andalucía.

La Red de Información Europea de Andalucía está compuesta por los siguientes miembros:

- Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Granada.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Córdoba.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Sevilla.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Almería.
- Europe Direct Almería. Diputación Provincial de Almería.
- Europe Direct Andújar. Ayuntamiento de Andújar.
- Europe Direct Campo de Gibraltar. Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar.
- Europe Direct Granada. Diputación Provincial de Granada.
- Europe Direct Huelva. Diputación Provincial de Huelva.
- Europe Direct Málaga. Diputación Provincial de Málaga.
- Europe Direct Andalucía Rural. Asociación para el Desarrollo del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba (ADEGUA).
- Europe Direct Sevilla. Universidad de Sevilla.
- Europe Direct Córdoba. Diputación Provincial de Córdoba.
- Enterprise Europe Network-CESEAND. Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
- Enterprise Europe Network-CESEAND. Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

© Editorial Reus, S. A.

C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid

Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54

Fax: (34) 91 445 11 26

reus@editorialreus.es

www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2021)

ISBN: 978-84-290-2524-8

Depósito Legal: M 21260-2021

Diseño de portada: María Lapor

Impreso en España

Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.

Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*A mis estudiantes de Ciencias Ambientales,
por todo lo aprendido juntos.*

*Para Rosie y Román y para Julio y Martín,
por ser la ilusión que alienta este libro.*

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Con este trabajo de investigación¹ quiero reivindicar el papel de la Unión Europea como gran defensora del multilateralismo ambiental promovido por la Organización de las Naciones Unidas² y de su máximo logro en el campo de la protección del medio ambiente: la adopción del Acuerdo de París sobre el Cambio climático gracias a los esfuerzos desplegados a través de su Diplomacia del Clima en 2015³.

¹ Este trabajo de investigación ha sido realizado en el marco del Proyecto FEDER I+D+I Project A-SEJ-299-UGR18 del que son investigadores principales Diego Javier Liñán y Pablo Martín Rodríguez, «The Redefinition of the External Action of the European Union after Brexit», *EU-Externa*.

² Véase T. FAJARDO DEL CASTILLO, «La Unión Europea y el multilateralismo eficaz para la protección del medio ambiente», en González Alonso, L.N. y Garrido Muñoz, A. (Eds.) *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz: ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?*, IUSTEL, Madrid, 2011, pp. 163-194.

³ Sobre este acuerdo véase D. BODANSKY, «The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?», *American Journal of International Law*, vol. 110, 2016, pp. 288-319; S. BORRÁS PENTINAT y P. VILLAVICENCIO CALZADILLO (Eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018; T. FAJARDO DEL CASTILLO, «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*, Sección Estudios Vol. 70/1, enero-junio 2018, Madrid, pp. 23-51, R. GILES CARNERO, en J. JUSTE RUIZ y V. BOU FRANCH, *El desarrollo sostenible tras la Cumbre de Río +20*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 37-62; S. MALJEAN-DUBOIS, «The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?», *RECIEL*, Vol. 25, 2016, pp. 151-160; S. SALINAS ALCEGA, «El Acuerdo de París de diciembre de

La Diplomacia del Clima o Diplomacia climática de la Unión Europea es el resultado de la evolución de las acciones diplomáticas —*las démarches diplomatiques*⁴— que las instituciones de la Unión Europea y sus Estados miembros han llevado a cabo para promover a nivel mundial las negociaciones para la adopción y el desarrollo de los instrumentos internacionales necesarios para luchar contra el cambio climático y, más tarde, para su aplicación y cumplimiento⁵. Además, esta Diplomacia del Clima de la Unión Europea ha ido más allá de la acción normativa global en el ámbito del clima, para integrarse en las distintas acciones exteriores de la Unión Europea y ponerse al servicio de la realización de los objetivos del Pacto Verde propuesto por la Comisión Europea en diciembre de 2019⁶ y aceptado después por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo con el fin de conseguir un nuevo modelo económico para Europa. En él se afirma que:

«La ambición ambiental del Pacto Verde no se hará realidad si Europa actúa en solitario. Los factores que impulsan el cambio climático y la pérdida de biodiversidad son de alcance mundial y no se ven limitados por las fronteras nacionales»⁷.

El nuevo modelo económico que propone el Pacto Verde será revolucionario desde el punto de vista de sus emisiones que deberán descender en un 55% de aquí a 2030 y de su impacto en el clima porque con él la Unión Europea hará posible que se consigan resultados reales en el futuro en la lucha contra este problema que es la mayor amenaza que ha sufrido nunca el planeta y el ser humano. Pero además, el Pacto Verde de la Unión ha incorporado todos los objetivos del multilateralismo ambiental en la lucha contra

2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 70, 2018, pp. 53-76; J.E. VIÑUALES, «The Paris Climate Agreement: An Initial Examination», *C-EENRG Working Papers*, nº 6, 15 de diciembre de 2015.

⁴ «El equivalente más cercano en inglés de la expresión ‘faire une démarche’ es ‘make representations’, pero hay que recordar que la palabra en francés abarca todo tipo de representaciones, desde propuestas hasta amenazas», Harold NICOLSON, *Diplomacy*, OUP, 1950, Second Ed., p. 234.

⁵ Véase S. OBERTHÜR y L. GROEN, «Explaining goal achievement in international negotiations: the EU and the Paris Agreement on climate change», *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, 2018, pp. 708-727.

⁶ Véase la 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, Doc. COM (2019) 640, 11 de diciembre de 2019, en adelante, se citará como Pacto Verde.

⁷ Véase Pacto Verde, p. 3.

el cambio climático y, ahora, los responsables de la Comisión Europea y del Banco Europeo de Inversiones han propuesto que sea también un Pacto Verde Mundial. Este Pacto Verde Mundial será posible si el liderazgo medioambiental de Europa se convierte también en un liderazgo de mercado con el que se alcancen los objetivos del Acuerdo de París. La Unión Europea intentará promover este Pacto Verde Mundial gracias a las herramientas de mercado con las que ya cuenta y con las que se dotará en el futuro, en particular, un mecanismo de ajuste de las emisiones de carbono en frontera que revolucionará el comercio internacional —con sus riesgos y sus oportunidades⁸.

Este objetivo a largo plazo de la Unión de alcanzar una economía sin huella de carbono es ya un viejo objetivo que intentó alcanzarse mucho antes, sin éxito. Ya con el Protocolo de Kioto que desarrolló la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Unión Europea intentó adoptar múltiples medidas para avanzar hacia un nuevo modelo económico. Sin embargo, su régimen de comercio de derechos de emisión no obtuvo los resultados queridos. Siempre apoyando las iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU o Naciones Unidas, en adelante), la Unión Europea y sus Estados miembros asumirían el objetivo de perseguir el desarrollo sostenible de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo de 1992⁹ así como el mandato adoptado en la Cumbre de Río+20 de 2012 de poner en marcha una transición a una economía circular y verde. Desde entonces, la Unión Europea se comprometió a reducir las emisiones internas de gases de efecto invernadero (GEI, en adelante), «convirtiéndose así en la primera potencia económica del mundo en tomar la iniciativa de la transición ecológica y en mostrar el camino para aplicar el Acuerdo de París, al haberse dotado sin demora de un marco legislativo ambicioso y vinculante para cumplir su compromiso»¹⁰. Sin embargo, como la Unión

⁸ U. Von Der Leyen y Werner Hoyer, Un Pacto Verde Mundial, Project Syndicate, 22 de marzo de 2021, disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/a-global-green-deal-through-european-climate-leadership-by-ursula-von-der-leyen-and-werner-hoyer-2021-03/spanish>, también publicado en *El País*, de 23 de marzo de 2021 y en *Diario del Derecho*, Iustel, de 23 de marzo de 2021.

⁹ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992, disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>.

¹⁰ Véase la Sesión del Consejo de Medio Ambiente del 4 de octubre de 2019: preparación del Debate de orientación sobre «Un planeta limpio para todos: la visión estratégica europea a largo plazo de una economía climáticamente neutra», Doc. 12395/19 Bruselas, 23 de septiembre de 2019, p. 6.

Europea ha podido comprobar, ninguno de sus esfuerzos consiguieron los resultados perseguidos de manera global, lo que ha hecho necesario volver a invocar el multilateralismo para buscar nuevas soluciones para los problemas aún no resueltos. Por todo ello, la Unión Europea sabe que la dimensión interna del cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, necesita también para su plena eficacia de una dimensión exterior a cuyo servicio se pondrá la Diplomacia del Clima de la Unión Europea, entendida en un sentido amplio que incluye todas las acciones exteriores que la Unión puede movilizar: desde la promoción del cumplimiento de los acuerdos internacionales del medio ambiente, a la negociación de una nueva generación de acuerdos de asociación y de acuerdos comerciales.

La ONU nos ha recordado en sus informes recientes que la caída de las emisiones de CO₂ que ha tenido lugar durante el 2020 como consecuencia de la pandemia del COVID, es meramente temporal¹¹. En estos informes, la ONU ha denunciado con alarma que, a excepción de la Unión Europea, pocos Estados han cumplido con sus compromisos de reducción de las emisiones tal y como habían prometido cuando firmaron el Acuerdo de París en diciembre de 2015¹². Los desafíos del cumplimiento de este acuerdo de protección de intereses generales¹³ se han hecho más evidentes

¹¹ Se ha estimado que las emisiones se redujeron entre un 4-7%. La Comisión Europea ha utilizado las cifras que aparecen en LE QUÉRÉ et al. Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement. *Nature Climate Change*, 2020. Véase también IEA Global Energy Review 2020. <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020> Véase Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Stepping up Europe's 2030 Climate Ambition. Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people, *Doc. SWD(2020) 176 final, PART 2/2*, 17 de septiembre de 2020.

¹² Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente, *UN Environment Emissions Gap Report 2019*, disponible en <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2019> y el *UN Environment Emissions Gap Report 2020*, <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2020> En este último informe se afirma que «despite a brief dip in carbon dioxide emissions caused by the COVID-19 pandemic, the world is still heading for a temperature rise in excess of 3°C this century – far beyond the Paris Agreement goals of limiting global warming to well below 2°C and pursuing 1.5°C. However, a low-carbon pandemic recovery could cut 25 per cent off the greenhouse emissions expected in 2030, based on policies in place before COVID-19. Such a recovery would far outstrip savings foreseen with the implementation of unconditional Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement, and put the world close to the 2°C pathway».

¹³ Como los define A. RODRIGO, «Estos tratados, además de algunas particularidades en el marco del derecho de los tratados, se caracterizan por tres rasgos: porque

en el momento de su aplicación y de la consecución de sus objetivos intermedios de actualización y de desarrollo de su gobernanza institucional, porque la acción colectiva requiere de acciones individuales que no se han adoptado. Tampoco los Estados desarrollados han puesto a disposición de los países en vías de desarrollo los recursos económicos que habían prometido. Y es en este momento cuando puede afirmarse que la Diplomacia del Clima de la Unión Europea debe seguir siendo una prioridad para la Unión y sus Estados miembros porque ahora es más necesaria que nunca.

La Diplomacia del Clima de la Unión Europea tiene como reto ante sí renovar o ampliar los medios de la diplomacia tradicional que hasta ahora han fallado. Para ello, la Unión Europea tendrá que orientar sus acciones exteriores a este fin, integrando en ellas los objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático «de manera justa, condicionada y reversible» porque tendrá que desplegar todas las medidas a su alcance, incluidas aquellas que resulten en sanciones comerciales que deberán suprimirse una vez alcanzados los objetivos perseguidos¹⁴. Los Estados miembros ya hablan directamente de que los objetivos del Acuerdo de París sólo se conseguirán con un mecanismo revolucionario de ajuste del carbono en frontera. Algunos Estados terceros lo considerarán una medida unilateral hostil mientras que otros estarán dispuestos a seguirlo como modelo porque puede ser la única manera de conseguir una acción colectiva en la que participe el mayor número de estados posible. A la luz del derecho de la Organización Mundial del Comercio que aún no ha incorporado entre sus objetivos la protección del medio ambiente, y menos aún, la lucha contra el cambio climático, las medidas de la UE cabrán dentro de la categoría de las excepciones del Artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Sin embargo, estas medidas

su objeto es la protección de un interés colectivo bien de un grupo de Estados o bien de la comunidad internacional en su conjunto; porque contienen normas de interés público de las que se derivan obligaciones de estructura integral; y porque tienen una vocación de universalidad, de ser aplicables a todos los Estados. El AP comparte con este tipo de tratados el objeto, la lucha contra un problema global como es el cambio climático; contiene, como se ha señalado, algunas normas de interés público; y tiene vocación de universalidad que en la práctica casi se ha conseguido. Ahora bien, el AP posee también algunos rasgos más novedosos que hacen de él un producto normativo singular creado en el laboratorio jurídico del Derecho internacional del medio ambiente. El AP se puede considerar un nuevo tratado de protección de intereses generales por dos motivos: porque propone una nueva estrategia diferente a la tradicional y por el incremento de la normatividad relativa en sus disposiciones»; *loc. cit.*, p. 97.

¹⁴ Véase Agence Europe, Russie, Turquie, États-Unis et Chine au menu du Conseil européen, *Bulletin Quotidien Europe*, N° 12685, 25/3/2021, pp. 4 y 5.

también podrían considerarse la expresión de una política de coerción comercial que lejos de defender el multilateralismo, lo sometería a un «unilateralismo creativo» como lo denomina David SIFONIOS¹⁵, para conseguir soluciones ante la situación global de falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos.

El cumplimiento desigual de los compromisos asumidos en la Conferencia de las Partes de París de 2015 ha puesto de manifiesto las dificultades de los países en vías de desarrollo para cumplir con sus contribuciones voluntarias determinadas a nivel nacional y que sometieron junto a sus instrumentos de ratificación del Acuerdo de París como compromiso individual que reflejaba sus capacidades nacionales. Su incumplimiento o las dificultades que han experimentado a la hora de adoptar las necesarias medidas de mitigación¹⁶ y de adaptación¹⁷ necesarias, han dado paso a la adopción de medidas unilaterales por parte de las potencias económicas que se alejan así del multilateralismo en sus respuestas. Por ello, a la Diplomacia del Clima de la UE ya no le bastan los recursos con los que consiguió la adopción del Acuerdo de París, sino que requiere de métodos nuevos y más contundentes para desencadenar una respuesta normativa acorde con la progresividad prevista en el Acuerdo de París¹⁸ y un esfuerzo

¹⁵ D. SIFONIOS, *Environmental Process and Production Methods (PPMs) in WTO Law*, Springer, 2018, p. 236.

¹⁶ El Artículo 4 del Acuerdo de París dispone en sus apartados 1 y 2 que: 1. Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

2. Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

¹⁷ El apartado 1 del Artículo 7 del Acuerdo de París dispone que «Por el presente, las Partes establecen el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo».

¹⁸ El Artículo 4. 3 del Acuerdo de París dispone que «La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la

colectivo de todas sus Partes para no dejar atrás a ningún estado en vías de desarrollo.

Es así como en el momento actual la Diplomacia del Clima de la Unión Europea ha encontrado su mayor reto en la recuperación del multilateralismo y en la resolución de los problemas globales a través de un marco regulatorio común, que no sólo ha de sentar las bases normativas de la lucha contra el cambio climático sino también la transición hacia el nuevo modelo económico previsto en el Pacto Verde. Para que la Diplomacia del Clima sea capaz de promover el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París, la Unión Europea ya ha prometido que movilizará recursos no sólo para ponerlos al servicio de sus Estados miembros sino también al servicio de los Estados terceros con los que mantiene relaciones exteriores estrechas. En el caso de los Estados miembros, el plan de recuperación post-pandemia se destinará en gran medida a financiar las acciones de mitigación y adaptación. Así Alemania, España y Francia se encuentran entre los Estados miembros que han previsto destinar ya la mayor parte de los fondos de la recuperación a conseguir un nuevo modelo de desarrollo económico respetuoso con los objetivos del Acuerdo de París. Como analizaré, los recursos de la acción exterior de la Unión Europea se pondrán a disposición de los objetivos del Acuerdo de París, gracias a una nueva condicionalidad ampliada que se incorporará, en los capítulos de desarrollo sostenible y cambio climático de los acuerdos comerciales o en el sistema de preferencias arancelarias generalizadas.

Así pues, a las puertas de la nueva 26ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio climático y del Acuerdo de París que se celebrará en Glasgow en noviembre de 2021, la Diplomacia del Clima de la Unión Europea no sólo debe buscar el liderazgo en el desarrollo normativo de instrumentos globales sino que también debe renovarse como Diplomacia para promover su aplicación y cumplimiento, en especial, los del Acuerdo de París. Por ello, la Unión Europea que confiaba en que los Estados Partes del Acuerdo de París honraran sus compromisos voluntarios a nivel nacional, deberá renovar sus instrumentos de acción exterior y contribuir con los recursos económicos necesarios para financiar a los Estados terceros que lo necesiten, cumpliendo así con el mandato previsto en el Artículo 4 de dicho acuerdo de que los Estados desarrolla-

contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales».

dos contribuyan con financiación a la cooperación internacional para su cumplimiento. Por ello, la Unión ha ido más allá y junto con sus Estados miembros,

«hace[n] un llamamiento a todos los países para que desarrollen vías, objetivos y políticas ambiciosos y detallados a corto y medio plazo que se alineen con sus objetivos a largo plazo como forma de proporcionar señales claras a los ciudadanos, los actores políticos y las empresas. La Unión Europea insta a todos los países a alinear también sus estrategias de promoción del comercio, financiación, ayuda e inversión extranjera con sus promesas climáticas nacionales y los compromisos del Acuerdo de París, y a instituir políticas de recuperación económica sostenibles y sensibles al clima desde la crisis de COVID-19 como un elemento importante de una estrategia de crecimiento sostenible y una inversión inmediata en una transición resistente al clima, inclusiva y justa»¹⁹.

Con tal objetivo transversal, la Diplomacia del Clima de la Unión Europea cuenta como instrumentos al servicio de la consecución de sus objetivos con todos los de las demás políticas exteriores de la Unión, en los que la acción contra el clima debe integrarse en virtud del Artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que dispone que «*Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*»²⁰. La integración de la lucha contra el cambio climático se incorporará además en las distintas acciones exteriores con una gran ambición si atendemos a lo propuesto por la Comisión Europea en su comunicación «*Intensificar la ambición climática de Europa para 2030*» en la que afirma que:

«La Unión Europea seguirá fomentando la cooperación multilateral regida por normas, empleando su diplomacia ecológica, climática y energética, así como toda la variedad de instrumentos de política exterior de que dispone para mejorar el nivel de ambición de sus socios, en particular de los mayores y futuros emisores, y acelerar la transición mundial hacia la neutralidad climática. Ello supone recurrir a las asociaciones estratégicas,

¹⁹ Council conclusions on Climate and Energy Diplomacy – Delivering on the external dimension of the European Green Deal, *Doc. 5263/21*, 25 de enero de 2021, p. 3, la traducción al español es de la autora.

²⁰ Véase sobre este principio de integración M. CAMPINS ERITJA, «Some challenges for strengthening the EU's international influence in the climate change regime», en M. CAMPINS ERITJA, *The European Union and Global Environmental Protection. Transforming Influence into Action*, Routledge, Londres, 2020, pp. 12-34.

la financiación exterior, el comercio y otras plataformas de cooperación de la Unión Europea, especialmente mediante la implantación de normas medioambientales internacionales y la promoción de tecnologías limpias a través del comercio»²¹.

Así en el caso de su Política Comercial Común, como ya señalara el Parlamento Europeo, «el comercio puede ser una herramienta importante para promover el desarrollo sostenible y contribuir a la lucha contra el cambio climático; [ya] que el mercado único de la Unión es el segundo mercado de consumo más grande del mundo, lo que sitúa a la Unión en una posición única como referencia mundial en el establecimiento de normas»²². Además, la condicionalidad climática se ha incorporado en la «nueva generación» de acuerdos de libre comercio que tienen unas características propias y que son la expresión del compromiso de la Unión con el desafío global que es el cambio climático. Con ellos se intentará salvar el viejo paradigma de la Unión Europea como potencia comercial respetuosa con el multilateralismo de un mundo que ya no existe y que requiere que la Unión favorezca no sólo las soluciones multilaterales sino que también explore nuevas políticas comerciales defensivas y ofensivas —como será el caso del mecanismo de ajuste de emisiones de carbono en frontera que debe presentar la Comisión Europea en el mes de junio de 2021.

La Unión Europea ha hecho del ejercicio del liderazgo en los procesos de adopción de tratados internacionales una seña de identidad de su acción exterior medioambiental como potencia normativa global. El Acuerdo de París es un caso ejemplar de desarrollo normativo de la Convención Marco sobre el Cambio Climático en el que la Unión Europea ya empezó a participar desde 1992²³. Pero ha tenido que ir más allá de los instrumentos

²¹ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos, *Doc. COM(2020) 562 final*, 17.9.2020, p. 28.

²² Véase Parlamento Europeo, Informe sobre «Hacia un mecanismo de la Unión de ajuste en frontera por emisiones de carbono compatible con la OMC» (2020/2043(INI)), Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, Ponente: Yannick Jadot, Ponentes de opinión: Karin Karlsbro, por la Comisión de Comercio Internacional y Luis Garicano, por la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, *A9-0019/2021*, de 15 de febrero de 2021, p. 6.

²³ Así JUSTE RUIZ ha señalado que «a diferencia de los casos acostumbrados, en los que una Convención marco es desarrollada a través de sucesivos protocolos complementarios, el Acuerdo de París no encaja totalmente ni como un segundo protocolo de la Convención marco de 1992, ni como una nueva convención (marco) separada de

convencionales para liderar también su desarrollo posterior a través de la adopción de protocolos e instrumentos de *soft law*²⁴. El liderazgo de la Unión Europea durante las negociaciones de la Conferencia de las Partes de 2015 que desembocaron en la adopción del Acuerdo de París²⁵ aún se considera el mayor éxito de su diplomacia, que además haría que se consolidara y se renovara indefinidamente.

Transcurridas ya las fases iniciales de desarrollo del propio Acuerdo de París, la Unión Europea ha dado un paso adelante ejerciendo el liderazgo ya no en el desarrollo normativo sino asumiendo que la cooperación para su aplicación y cumplimiento por parte de los países en vías de desarrollo es una condición necesaria para su éxito —éxito que no es otro que conseguir que el planeta no sucumba a una subida de las temperaturas superior a 2° celsius— aunque las últimas estimaciones científicas han señalado que el objetivo debe ser no superar los 1.5°, dadas las consecuencias que ya se están observando en términos de fenómenos climáticos extremos y desastres naturales. Ello significa que hoy, casi treinta años después de la Conferencia de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo de 1992, la Unión Europea ha renovado su compromiso con el Derecho Internacional

la inicial. En realidad, el Acuerdo de París mantiene una cierta relación de dependencia con la Convención marco que resulta de tres datos relevantes: en primer lugar, conforme a lo dispuesto en el artículo 20, para ser Parte en el Acuerdo se requiere ser Parte en la Convención; en segundo lugar, el Artículo 2.1. del propio Acuerdo afirma que su intención es “mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo”; y, en tercer lugar, el Acuerdo de París utiliza para su aplicación las instituciones operativas de la Convención. Sin embargo, el Acuerdo de París presenta también algunos rasgos que le confieren una cierta autonomía operativa y parece llamado a convertirse en el futuro en el instrumento principal para el desarrollo del régimen global para combatir el cambio climático», J. JUSTE RUIZ, «El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015», en S. BORRÁS PENTINAT y P. VILLAVICENCIO CALZADILLO (Eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, p. 31.

²⁴ Véase sobre esta cuestión O. COSTA, «Puestos a liderar. Unidad e influencia de la UE en la política internacional del clima» en E. BARBÉ IZUEL (Coord.), *Cambio mundial y gobernanza global: la interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*, 2012, pp. 124-141 y del mismo autor «Después de Kyoto, Beijing: la UE ante las nuevas negociaciones del clima», *Revista CIDOB d’afers internacionals*, N° 108, 2014, pp. 23-41.

²⁵ Véase Nota de la Secretaría General del Consejo a las Delegaciones, Diplomacia Climática Europea tras la COP21: Elementos para la continuación de la Diplomacia Climática en 2016, de 8 de febrero de 2016, *Doc. LIMITE 5853/16*, p. 8. de la Agenda de Acción Lima— París.

del medio ambiente y se ha convertido en una potencia normativa global gracias al desarrollo del derecho internacional del clima, porque ha sabido defender la solución de los problemas globales a través de la adopción de normas comunes que constituyen el *Rule of law* del clima. Y desde el punto de vista de los desafíos de la aplicación y el cumplimiento de este Estado de Derecho del clima, la Unión Europea no sólo ha ejercido su liderazgo dando un ejemplo virtuoso sino que también ha ofrecido la cooperación económica y tecnológica que necesitaban los países parte en el Acuerdo de París para cumplir con contribuciones voluntarias determinadas a nivel nacional. Para ello, los Estados miembros de la Unión Europea reunidos en el seno del Consejo adoptaron el pasado enero de 2021 un compromiso de apoyo a las propuestas de la Comisión Europea para hacer posible una asociación para su cumplimiento, «*The NDC partnership*»²⁶. Ello supone también que las acciones de la Unión Europea deberán apoyar el «*Mecanismo de control del cumplimiento*» previsto en el Capítulo IX del Acuerdo de París, que estaba destinado a ser el mecanismo de control que brindara el gran poder discrecional del que disponen las partes del Acuerdo de París para cumplir sus obligaciones.

Por otra parte, la Comisión Europea ha prometido a candidatos a la adhesión, a los países vecinos y socios apoyarles en su proceso de adaptación al cambio climático, a través de medidas que reflejarán los planes adoptados por la Unión para sus Estados miembros y que serán la mayor apuesta hasta ahora para alcanzar la coherencia tanto con sus actuaciones dentro de sus fronteras como fuera. Así, en la Nueva Estrategia sobre Adaptación al cambio climático de la Unión Europea, también se han hecho esas promesas al resto de países con los que se han celebrado acuerdos de asociación y acuerdos comerciales de manera que la Unión regionalizando sus medidas de promoción de la protección del medio ambiente ha globalizado su esfuerzo regulatorio y su ayuda²⁷.

Para examinar todas estas cuestiones, dividiré la investigación en siete capítulos que tras este primero introductorio, se iniciará con un Capítulo Segundo que llevará a cabo una presentación de cuáles son los antecedentes sobre los que se fundamenta la Diplomacia del Clima de la Unión Europea para luego dotarla de objetivos y principios y medios propios

²⁶ Conclusiones del Consejo de Ministros de 22 de enero de 2021, p. 3.

²⁷ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Forjar una Europa resiliente al cambio climático – La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, *COM(2021) 82 final*, 24 de febrero de 2021.

que van más allá de los medios tradicionales de la diplomacia. La lucha contra el cambio climático se suma ahora a los valores y principios tradicionales de la acción exterior de la Unión Europea con una misión que es la de informar los tratados que negocie la Unión así como la formulación de las políticas globales del clima que si bien no serán obligatorias si establecerán las coordenadas básicas para la cooperación internacional. Estas políticas globales contienen los principios que la Unión Europea defiende como el principio de no regresión y progresividad o el principio del imperativo ambiental y científico que son imprescindibles para afrontar la lucha contra el cambio climático en tanto que emergencia climática, que requieren que a las formas de cooperación económica internacional de la Unión se sume ahora una cooperación para la transferencia de tecnología en el campo de la energía que tiene el potencial para ser la principal aportación de la Unión a la solución del problema del cambio climático.

Pero la Diplomacia del Clima de la Unión Europea necesita ir más allá de la diplomacia tradicional porque como analizo en el Tercer capítulo, la Diplomacia del Clima tiene dimensiones complementarias para hacer frente a los retos que plantea la lucha contra el cambio climático. Su dimensión política y jurídica son fundamentales para entender cuales han sido los obstáculos que la Unión Europea ha tenido que superar para poder hacer oír su voz en las instituciones internacionales y especialmente en las Conferencias de las Partes en las que se diseñan y desarrollan los instrumentos internacionales del clima, los vinculantes y los que son sólo *soft law*. Su dimensión económica es fundamental para entender los retos de lo que significa cumplir con los objetivos del Acuerdo de París a través de la consecución de un nuevo modelo de desarrollo económico descarbonizado y en armonía con la naturaleza. El Cuarto capítulo nos llevará a examinar la Gobernanza global del clima y ver el papel que juega el Servicio Europeo de Acción Exterior y a conocer cómo la Diplomacia que ha sido el símbolo de la soberanía del estado que ha pasado también a ser —tras una larga transición— una seña de identidad de la Unión Europea. Así pues, dentro del concepto de Diplomacia del Clima se reúnen ya los clásicos y los nuevos instrumentos de la acción exterior de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Siguen adoptándose las *démarches* para el desarrollo normativo de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y —tras el Protocolo de Kioto—, del Acuerdo de París que nació como un instrumento innovador basado en compromisos voluntarios nacionales, con la vocación de evolucionar con las medidas y mecanismos que debían adoptarse para la aplicación y el cumplimiento de sus objetivos de impedir el aumento de las temperaturas del planeta

por encima de los 2° celsius. Sin embargo, el gran desafío que plantea la lucha contra el cambio climático es la transformación del modelo económico que la Unión Europea y sus Estados miembros han empezado a cumplir con la adopción del Pacto Verde con el que se pondrá en marcha un nuevo plan para la transición hacia una economía con un impacto cero de emisiones de CO₂.

Y como el fin último de la Diplomacia del Clima es obtener resultados, en el Quinto Capítulo analizaré como todas las acciones exteriores de la Unión Europea se han puesto al servicio de la Diplomacia del Clima y como la lucha contra el clima ha pasado a ser también parte de la condicionalidad de la Unión Europea y de los valores y principios que defiende. Ello ha hecho imperativo evaluar el papel de la Unión Europea y de sus Estados miembros en el fomento de la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo de París, ya que la Unión ha desempeñado un importante papel de apoyo al estado de derecho medioambiental mundial mediante la promoción de este Acuerdo y ahora también del Código Normativo de Katowice que viene a establecer el mínimo común denominador que deben respetar las contribuciones voluntarias determinadas a nivel nacional.

En el Sexto capítulo examinaré cómo converge el Pacto Verde con los objetivos del Acuerdo de París y cómo la Diplomacia del Clima tendrá que ponerse al servicio de su consecución. Cuando la Presidenta de la Comisión Europea presentó sus Orientaciones Políticas para 2019-2024 al Parlamento Europeo el 16 de julio de 2019²⁸ con la intención de promover un «Pacto Verde Europeo», puso en marcha un proceso de adhesión que consiguió el apoyo del Consejo de Ministros y de los Estados miembros y también del Parlamento²⁹, y ahora dos años después busca también la adhesión del resto de los países del mundo haciendo de él un Pacto Verde Mundial. La propuesta de Pacto Verde de la Unión tomó forma finalmente el 11 de diciembre de 2019, y se presentó a la Conferencia de las Partes 25 (CoP en adelante) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y del Acuerdo de París donde obtuvo una buena acogida por los Estados parte. Este paso supuso también la

²⁸ Véase U. VON DER LEYEN, Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024; Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo 16 de julio de 2019; Discurso ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo de 27 de noviembre de 2019, disponible en <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1>, consultado por última vez el 10 de enero de 2021.

²⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el «Green Deal» Europeo, 2019/2956/RSP.

ÍNDICE

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO II. LA DIPLOMACIA DEL CLIMA DE LA UNIÓN EUROPEA: ORIGEN Y DESARROLLO, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS Y CARACTERES PROPIOS.....	27
2.1. Origen y Desarrollo de la Diplomacia del Clima de la Unión Europea: De Río a Kioto y de Kioto a París.....	27
2.2. Los objetivos de la Diplomacia del Clima de la Unión Europea...	32
2.3. Los principios de la Diplomacia del Clima de la Unión Europea....	34
2.4. El <i>Soft Law</i> y la Diplomacia del Clima de la Unión Europea	43
2.5. Los caracteres propios de la Diplomacia del Clima de la Unión Europea.....	46
CAPÍTULO III. LAS DISTINTAS DIMENSIONES DE LA DIPLOMACIA DEL CLIMA	51
3.1. Las dimensiones interna y exterior de la Diplomacia del Clima de la Unión Europea.....	51
3.2. La dimensión política de la Diplomacia del Clima de la Unión Europea.....	54
3.3. La dimensión jurídica de la Diplomacia del Clima de la Unión Europea.....	58
3.3.a. La Competencia Exterior atribuida a la Unión Europea en materia de lucha contra el cambio climático	59
3.3.b. La Representación Exterior y la Diplomacia del Clima de la Unión Europea.....	65
3.4. La dimensión económica de la Diplomacia del Clima de la Unión Europea.....	68

CAPÍTULO IV. LA DIPLOMACIA DEL CLIMA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA GOBERNANZA MUNDIAL DEL CLIMA.....	73
4.1. La Diplomacia del Clima de la Unión Europea en la Gobernanza mundial.....	73
4.2. De la Green Diplomacy Network a la Diplomacia del Clima del Servicio Europeo de Acción Exterior.....	79
4.2.a. La Diplomacia del Clima de la Unión Europea en otras instancias de la familia de la Organización de las Naciones Unidas.....	83
4.2.b. La Diplomacia del Clima de la Unión Europea en el G7 y en el G20.....	84
CAPÍTULO V. LA INTEGRACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.....	87
5.1. Una Renovada Condicionalidad para la Diplomacia del Clima de la Unión Europea.....	87
5.2. La Diplomacia del Clima de la Unión Europea y la Política de Vecindad.....	93
5.3. Los nuevos Acuerdos comerciales como instrumento de la Diplomacia del Clima.....	98
5.4. La Diplomacia del Clima de la Unión Europea y el Reino Unido.....	109
5.5. La Diplomacia del Clima en los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea.....	112
5.6. La Diplomacia del Clima de la Unión Europea y Estados Unidos.....	114
5.7. La Diplomacia del Clima de la Unión Europea y China.....	116
5.8. El Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas y la Diplomacia del Clima de la Unión Europea.....	123
5.9. La Diplomacia del Clima de la Unión Europea y la Promoción del Cumplimiento de las Contribuciones Voluntarias.....	125
CAPÍTULO VI. LA NUEVA ESTRATEGIA PARA LA DIPLOMACIA DEL CLIMA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PACTO VERDE.....	133
6.1. De los Mecanismos de Flexibilidad del Protocolo de Kioto al Régimen Actual.....	136
6.1.a. Los Mecanismos de Flexibilidad del Protocolo de Kioto.....	136
6.1.b. La UE y el Mecanismo del Artículo 6 del Acuerdo de París.....	140
6.2. La Propuesta de un Mecanismo de ajuste de las emisiones de carbono en frontera.....	143

6.3. Una nueva Diplomacia del Clima de la Unión Europea ante la Organización Mundial del Comercio	152
6.4. La Diplomacia del Clima de la Unión Europea en el Marco de un Multilateralismo Renovado	161
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES	165
BIBLIOGRAFÍA	175

El creciente papel como líder climático de la Unión Europea ha sido posible gracias a su Diplomacia del Clima. La Diplomacia del Clima de la Unión Europea es la herramienta más poderosa de su acción exterior, con la que busca reafirmarse como una potencia normativa mundial que promueve la lucha contra el cambio climático a través de su apoyo al multilateralismo de la Organización de las Naciones Unidas. Para ello, la Unión Europea participa en el diseño de políticas globales y de instrumentos normativos y de *soft law*, de manera que, tras décadas de ser receptora de propuestas internacionales, ha pasado a ser su promotora y quien como potencia normativa las defiende en las instancias internacionales. Sin embargo, el multilateralismo ya no es la única solución que defiende la Unión Europea porque no ha alcanzado los resultados deseados. Sin cuestionar los elementos normativos fundamentales del multilateralismo o limitar su alcance, la Unión Europea ha tenido que renovar sus acuerdos comerciales y de asociación, incorporando capítulos que promueven el respeto y el cumplimiento del Acuerdo de París sobre el cambio climático, como en el caso de los nuevos acuerdos con el Reino Unido tras el Brexit, o el Acuerdo del MERCOSUR o la relación estratégica con China. Con su Diplomacia del Clima, la UE explora nuevos mecanismos de acción: desde el unilateralismo hasta el plurilateralismo en instancias económicas como el G7 y el G20, para proponer un precio mundial para el carbono o un mecanismo de ajuste del carbono en frontera antes de defender sus propuestas ante la Organización Mundial del Comercio. La Diplomacia del Clima de la Unión también defiende una nueva condicionalidad en la que la lucha contra el cambio climático es uno de los valores de la Unión. Para ello, la Diplomacia del Clima de la UE necesita sumar a los medios diplomáticos tradicionales, nuevos medios de carácter económico y comercial que promuevan el modelo económico del Pacto Verde de modo que se convierta en el modelo global de referencia con el que llevar a cabo la transición a una economía sin huella de carbón.

Teresa Fajardo del Castillo es profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada. Realizó sus estudios de derecho en Granada y en la Universidad francesa de Poitiers, y sus estudios de posgrado en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, así como estancias de investigación en la Universidad de Cambridge y el King's College de Londres y en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra. Su investigación y su docencia siempre han estado vinculadas al Derecho internacional y europeo del medio ambiente y al Derecho internacional y europeo de las migraciones, y ha participado en proyectos y contratos europeos de investigación financiados por la Comisión Europea y por el Parlamento Europeo. Es miembro de la Cátedra Jean Monnet sobre Derecho Ambiental de la Unión Europea de la Universidad de Barcelona.