

EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA CONSECUCCIÓN DE UN ACUERDO SUSTITUTIVO DEL PROTOCOLO DE KIOTO: DE BALI A PARÍS

Asier GARCÍA LUPIOLA

Facultad de Economía y Empresa – Elcano, Universidad del País Vasco

Resumen: La lucha contra el cambio climático es un elemento fundamental de la política europea de medio ambiente pues posibilita la consecución de un desarrollo sostenible. Durante la última década la Unión Europea ha desarrollado una intensa actividad, tanto dentro como fuera de su territorio, con el fin de lograr el cambio a una economía sostenible y con un bajo nivel de emisiones de gases de efecto invernadero. A pesar de sus lagunas, la estrategia europea de lucha contra el cambio climático –en la que la política energética tiene progresivamente mayor presencia– ha supuesto que la Unión Europea lidere la lucha global contra el cambio climático mediante una alianza que agrupa tanto a países industrializados como en desarrollo, si bien se trata de un liderazgo puesto en duda durante los últimos años.

Palabras clave: Unión Europea; cambio climático; Protocolo de Kioto; liderazgo; alianza mundial.

Summary: The fight against climate change is a key element of European environmental policy because it allows the achievement of sustainable development. During the last decade the European Union has developed an intense activity, both within and outside its territory, in order to achieve the change to a more sustainable economy with low emission levels of greenhouse gases. Despite its shortcomings, the European strategy to combat climate change –in which energy policy has progressively increased its presence– have meant that the European Union lead the global fight against climate change through a global partnership that brings together both industrialized and developing countries, although it is a questioned leadership in recent years.

Keywords: European Union; climate change; Kyoto Protocol; leadership; global partnership.

1. Introducción

La Unión Europea (UE) firmó el Protocolo de Kioto el 29 de abril de 1998. El Protocolo había sido adoptado en la III Conferencia de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Kioto en diciembre de 1997¹. Por medio del mismo, los países industrializados se comprometieron a ejecutar un conjunto de medidas para reducir los gases de efecto invernadero (GEI), destacando la decisión de reducir en un 5 % de media las emisiones contaminantes entre 2008 y 2012, tomando como referencia los niveles de 1990.

En abril de 2002 la Unión aprobó el Protocolo de Kioto². Para el primer período de vigencia previsto (2008-2012), la Unión fijó un compromiso global de reducción del 8 % de las emisiones respecto de las de 1990, estableciéndose para cada Estado miembro un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales. Como se ve, dentro del compromiso general recogido para los países desarrollados, consistente en una reducción de emisiones del 5 %, la UE aceptó que su objetivo específico fuese del 8 %³, adoptando a partir de ahí una extensa normativa para cumplir con el mismo, “lo que le permitió posicionarse como el único actor internacional con capacidad suficiente para impulsar las negociaciones internacionales sobre el calentamiento global”⁴.

El Protocolo de Kioto entró en vigor el 16 de febrero de 2005, tras la necesaria ratificación del mismo por parte de los países industrializados responsables del 55 % de las emisiones contaminantes. Pocos días antes, la Comisión hacía públicas las bases de la futura estrategia de la UE sobre lucha

1 Naciones Unidas (1998), *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, FCCC/INFORMAL/83, Nueva York.

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

3 Según el Anexo B del Protocolo de Kioto, junto a la entonces UE-15, Bulgaria, Rep. Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Rumanía y Suiza adoptaron el compromiso de reducción de emisiones del 8 %; EEUU, el 7 %; Canadá, Hungría, Japón y Polonia, el 6 %; y Croacia, el 5 %. Por su parte, Nueva Zelanda, Rusia y Ucrania se comprometían a no aumentar sus emisiones. Finalmente, tres países podían aumentarlas: Noruega, el 1 %; Australia el 8 %; e Islandia, el 10 %.

4 Contreras, D. (2013), “El papel de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático”, *Observatorio Medioambiental*, vol. 16, p. 56.

contra el cambio climático⁵. Dicha estrategia debía desarrollarse en cuatro ámbitos distintos, a saber, la ampliación de la lucha contra el cambio climático a todos los países contaminantes (con responsabilidades comunes pero diferenciadas), la potenciación de la innovación, la realización de esfuerzos de adaptación al cambio climático, y el refuerzo de los instrumentos basados en el mercado (como el comercio de derechos de emisión introducido por la Unión)⁶.

En 2007 la UE va a establecer su estrategia de lucha contra el cambio climático, al tiempo que en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se va a dar inicio a las negociaciones para lograr un acuerdo vinculante que sustituya al Protocolo de Kioto. A partir de ahí, se inicia un proceso que se alarga hasta la reunión de dicha Convención a finales de 2015 en París, en el que la UE ha tratado de liderar la lucha contra el cambio climático con efectos, tanto por la realidad de dicha influencia como por los resultados de las diferentes reuniones, dispares. En efecto, “las demandas de los principales actores internacionales como China o EEUU, el propio desarrollo de las negociaciones internacionales y el peso relativo decreciente de la UE como uno de los principales emisores de GEI, han dificultado el camino hacia el liderazgo climático europeo”⁷.

A ello se dedica el análisis que recoge este texto. Como se verá, la UE se va a dotar de diferentes instrumentos internos –programas y estrategias– que determinarán las directrices y principios de la normativa a desarrollar por las instituciones en materia de medio ambiente, acción climática y energía, pero que al mismo tiempo servirán para concretar su actuación exterior en estas materias y, especialmente, en los foros internacionales sobre cambio climático. Dichos instrumentos van a suponer propuestas –audaces en general pero con claros oscuras en ocasiones– que recibirán, por un lado, el apoyo continuo de los países en desarrollo y, por otro, el rechazo de Estados Unidos (EEUU) y de otros grandes contaminantes.

Todo ello conllevará que el teórico liderazgo europeo en la acción climática en el proceso de adopción de un acuerdo que sustituyese al Protocolo de Kioto haya pasado por diferentes fases. En un primer momento, la UE desarrollará una estrategia de colaboración mundial relevante pero que no logrará el objetivo establecido, tal y como demostró el fracaso de Copenhague. En un segundo período, marcado por los efectos de la crisis económica global, la UE mantendrá un perfil bajo. Finalmente, tras el impulso de las negociaciones –en buena medida por la propia UE–, el relativo éxito de París parece que se ha debido a la mayor implicación de EEUU y China.

2. Propuestas audaces en el inicio del proceso. De Bali a Copenhague

Como se ha adelantado, la UE concretó su estrategia de lucha contra el cambio climático en enero de 2007, al establecer acciones específicas para limitar los efectos de dicho fenómeno y reducir la posibilidad de graves perturbaciones irreversibles a nivel planetario⁸. En las mismas fechas la Comisión dio a conocer sus propuestas ante los retos que se plantean en materia energética en Europa, en particular el cambio climático y la seguridad de abastecimiento de la Unión⁹.

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el Consejo Europeo estableció el objetivo de la estrategia europea en la lucha contra el cambio climático¹⁰. De este modo, fijó como objetivo unilateral de la UE la reducción de las emisiones de GEI en un 20 % respecto de 1990 hasta el año 2020. El Consejo Europeo consideró que los países desarrollados deberían comprometerse, en el marco de un acuerdo internacional, a reducir colectivamente sus emisiones en un 30 % hasta 2020, respecto de 1990, y entre un 60 y un 80 % hasta 2050. En el caso de que se concluya dicho acuerdo, el Consejo se mostró partidario de que la Unión se fije como objetivo la reducción de emisiones en un 30 % hasta 2020.

5 Comisión Europea, Comunicación de 9 de febrero de 2005, *Ganar la batalla contra el cambio climático mundial*, COM (2005) 35.

6 En el marco de la acción climática se han adoptado por parte de la UE numerosas normas y medidas para reducir las emisiones. Posiblemente, la acción más importante llevada a cabo en este ámbito sea el Régimen Europeo de Derechos de Emisión, “primer y más importante sistema internacional de límites máximos de derechos de emisión” que “se ha transformado en el eje principal y en la señal de identidad de la estrategia europea contra el cambio climático”. Pérez de las Heras, B. (2009), “La Unión Europea como actor de gobernanza climática”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16, p. 130.

7 Lázaro Touza, L. (2011), “El papel de la Unión Europea en la gobernanza global en materia climática”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 45, p. 129.

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

9 Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final.

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

El Consejo Europeo también se pronunció sobre la política energética, vista su relevancia en la lucha contra el cambio climático y, siguiendo lo propuesto por la Comisión, apoyó los siguientes objetivos a lograr en el año 2020:

- aumentar la eficiencia energética con el fin de ahorrar un 20 % del consumo energético de la Unión;
- llevar al 20 % el porcentaje representado por las energías renovables en el consumo energético total de la Unión;
- elevar al 10 % el porcentaje representado por los biocarburantes en el consumo total de gasolina y gasóleo para transporte.

Si bien los países desarrollados han sido los productores de la mayor parte de las emisiones de gases contaminantes, comparativamente son los países en vías de desarrollo los que deben realizar mayores esfuerzos para limitar el aumento de sus emisiones. Ante dicha situación, UE asumió el objetivo de ayudar a los países en desarrollo en el combate mundial contra el cambio climático, lo que le ha supuesto haber “desplegado, a través de su propia política de cooperación al desarrollo, toda una serie de iniciativas, bilaterales o de carácter multilateral”¹¹. La más destacada fue la propuesta para lanzar una alianza mundial con los países en desarrollo más expuestos al cambio climático, con el fin de ayudarles a mejorar su capacidad de adaptación a las consecuencias de dicho fenómeno, especialmente a aquéllos que carecen de los recursos suficientes, como los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo¹².

La tendencia generada tuvo una consecuencia de primer orden en cuanto que la reforma de los Tratados realizada en diciembre de 2007 incluyó la lucha contra el cambio climático en el ordenamiento jurídico europeo fundamental. En efecto, el Tratado de Lisboa amplió uno de los cuatro objetivos específicos de la política medioambiental europea, concretamente, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, al ámbito de la lucha contra el cambio climático, subrayándose que deberá realizarse de modo particular, tal y como queda recogido en el artículo 191.1 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE). De este modo, la lucha contra el cambio climático queda integrada en el objetivo de desarrollo sostenible, objetivo propio de la UE y no sólo de la política medioambiental, según se determina en el artículo 3 del Tratado de la UE (TUE)¹³. Novedosa fue también la regulación independiente de la política energética europea, que establece entre sus objetivos “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables” (artículo 194.1 TFUE), objetivo directamente relacionado con la agenda climática¹⁴.

Con dichas bases jurídicas la UE concretó la propuesta que llevaría a la XIII Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, celebrada en diciembre de 2007 en Bali. En dicha reunión se iniciaron las negociaciones para la consecución de un nuevo acuerdo internacional que sustituyese al Protocolo de Kioto. Durante todos los debates habidos en la Conferencia destacó la postura enfrentada entre la UE y EEUU. Mientras que la Unión sugirió establecer un objetivo de limitar las emisiones en un margen de entre el 25 % al 40 % para 2020 respecto de los niveles registrados en 1990, EEUU se oponía firmemente a la inclusión de ningún porcentaje de reducción. La presidencia de la Conferencia propuso una reducción del 50 % de las emisiones contaminantes para 2050, en la que quedaba implícita la de la UE, según las propias Naciones Unidas. La propuesta de la Unión no era otra que la recogida en su estrategia de lucha contra el cambio climático, es decir una reducción de las emisiones globales del 30 % para 2020.

El resultado de la Conferencia fue el Plan de Acción de Bali¹⁵, que estableció un plan de trabajo para definir compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de GEI más allá del año 2012, que se debían negociar a lo largo de 2009. El documento pareció beneficiar la actitud de EEUU, pues no se concretó un nivel específico de compromiso ya que los países más desarrollados deberían aco-

11 Pérez de las Heras, B. (2009), “La Unión Europea como actor...”, op. cit., p. 133.

12 Comisión Europea, Comunicación de 18 de septiembre de 2007, *Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático*, COM (2007) 540 final. Esta propuesta fue aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2007, prácticamente a la par de la firma del Tratado de Lisboa. Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de diciembre de 2007 – *Conclusiones de la Presidencia*, 16616/1/07, REV 1, CONCL 3.

13 Lo que hace a la UE la única región del mundo donde dicho objetivo “es declarado principio constitucional”. Torre-Schaub, M. (2012), “L’apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 555, p. 89.

14 Gusev, A. S. (2011), “Climate Change Issues in a Transatlantic Context”, *L’Europe en formation*, núm. 360, p. 81.

15 Naciones Unidas, “Decisión 1/CP.13 – Plan de Acción de Bali”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13º período de sesiones (FCCC/CP/2007/6/Add.1)*, de 14 de marzo de 2008, p. 3-7.

meter reducciones en base a sus capacidades. Además, ante la queja norteamericana de la no inclusión de países emergentes como China e India en las obligaciones del Protocolo de Kioto, se exhortó a los países en vías de desarrollo a disminuir sus emisiones. En todo caso, el acuerdo “supone un hito histórico en la medida en que se alcanza por unanimidad: los países en desarrollo asumen la necesidad de realizar esfuerzos, vinculados a la transferencia de recursos y capacitación, mientras que Estados Unidos asume un proceso multilateral de adopción de acuerdos, flexibilizando así su postura”¹⁶.

El siguiente paso tuvo lugar en diciembre de 2008 en Poznan (Polonia), en donde se desarrolló la XIV Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, preparatoria de la que tendría lugar a finales de 2009 en Copenhague y en la que habría que decidir cómo superar el Protocolo de Kioto. Visto que sería un foro de debates técnicos, el Consejo Europeo apostó por aportar las líneas estratégicas presentadas en 2007¹⁷. Así, la UE acudió a la reunión con su propuesta de reducción de las emisiones en un 20 %, mejora de la eficiencia energética en un 20 % y utilización de energías renovables en un 20 % más para el año 2020.

Entre los resultados cabe destacar, la puesta en marcha del Fondo de Adaptación, así como el acuerdo de financiación por el que los países en desarrollo puedan acceder directamente al mismo. No obstante, fueron precisamente los países en desarrollo los que más frustrados se mostraron al considerar que las deliberaciones y los debates se estaban desviando de algunos principios básicos, entre ellos la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que establecía que todos los países debían actuar de manera acorde con sus circunstancias y recursos. Aún así, China, India, México y Brasil presentaron planes contra el cambio climático.

En su reunión de octubre de 2009, el Consejo Europeo determinó la postura de la Unión para la Conferencia de Copenhague¹⁸. Con respecto a la misma, el Consejo Europeo consideraba necesaria la adopción en dicho foro de disposiciones sobre el objetivo de 2° C e insistió en la necesidad de un acuerdo jurídicamente vinculante sobre la base del Protocolo de Kioto y que rigiese a partir de enero de 2013. La UE mantenía como objetivo propio una reducción del 20 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 en comparación con los niveles de 1990, así como su oferta de aumentar el compromiso de reducción al 30 % siempre que los demás países desarrollados se comprometiesen a reducciones comparables y los países en desarrollo a una reducción acorde a sus responsabilidades y capacidades. Junto al mismo, recogía el objetivo a largo plazo ya propuesto por el IPCC de una reducción de las emisiones en todo el planeta del 50 % para 2050, así como que a este respecto los países desarrollados llegasen en dicho plazo a una reducción conjunta de entre el 80 y el 95 %.

La XV Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se desarrolló en la capital danesa entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009. Como ya se ha indicado, el objetivo de la Conferencia era la consecución de un acuerdo mundial para suceder al Protocolo de Kioto, es decir, la adopción de un texto jurídicamente vinculante sobre la reducción de las emisiones de efecto invernadero que debiera de entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2013. Las Naciones Unidas asumían el objetivo de frenar en 2° C la subida del calentamiento global, por medio de la reducción de las emisiones entre un 25 % y un 40 % para 2020 con respecto a los niveles de 1990, llegando a una reducción de entre el 50 % y el 80 % para 2050.

Los países participantes en la Conferencia presentaron diferentes propuestas de reducción de GEI para el año 2020, debiendo tomar en consideración las aportadas por los países industrializados y las economías emergentes más contaminantes. Con respecto a las mismas, y al objeto de analizar si resultarían realmente eficaces, debe tenerse presente, no tanto los porcentajes de reducción de emisiones sino el año de referencia para considerar las reducciones. De este modo, a pesar de que algunos porcentajes pueden dar la imagen de tratarse de ambiciosas propuestas, lo cierto es que junto a los europeos únicamente los rusos y los japoneses aportaban vías para lograr una reducción global que posibilitase limitar a 2° C el aumento del calentamiento de la temperatura del planeta¹⁹.

Las discusiones durante la reunión pusieron de manifiesto una vez más la diversidad de intereses e intenciones de los países. Concretamente, “dos puntos fundamentales evidenciaron la insuficiencia del modelo actual de regulación internacional de la cuestión climática, que serían la forma de financiamiento y la definición de las responsabilidades concretas de cada Estado”²⁰. A priori, la llegada de Barack Obama a la presidencia parecía marcar un cambio de actitud en EEUU. Sin embargo,

16 Camarero Rodríguez, F. (2008), “Bali y el largo camino del Protocolo de Kioto”, *Seguridad y Medio Ambiente*, núm. 109, p. 56.

17 Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de marzo de 2008 - Conclusiones de la Presidencia, 7652/08 REV1.

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

19 Lázaro Touza, L. (2010), “Cambio climático: frenazo en Copenhague; próxima estación: México 2010 (COP 16)”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 9/2010, p. 10.

20 Márcio Cruz, P. y Bodnar, Z. (2011), “El clima como necesidad de gobernanza transnacional: reflexiones post-Copenhague 2009”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 19, p. 230.

la presión ejercida por agentes y actores internos contrarios a asumir compromisos internacionales en la materia, supusieron que “si bien Obama procuró mostrarse cooperativo con la UE, el liderazgo entre ambos actores se volvió un juego de suma cero”²¹.

La Conferencia finalizó con la adopción de un acuerdo de mínimos promovido conjuntamente por EEUU y los países del entonces formado grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China). Se trataba de un acuerdo no vinculante y no adoptado oficialmente por la Conferencia de Cambio Climático de Naciones Unidas, del que “toman nota” las Partes en la Conferencia, pues no se adoptó por consenso ante la oposición de cinco de los 192 países participantes²². Entre los contenidos del Acuerdo de Copenhague destacan los siguientes:

- El acuerdo mantuvo como objetivo el límite de 2° C de subida del calentamiento global para 2050 (punto 1 del acuerdo), que podría rebajarse a 1,5° C en la revisión del acuerdo que podría hacerse en 2015 (punto 12).
- Se admitió la necesidad de reducir en profundidad las emisiones de efecto invernadero según lo establecido por el Cuarto Informe del IPCC (punto 2). Sin embargo, no estableció un límite concreto de emisiones a los países, los cuales debían especificar en enero de 2010 sus objetivos de reducción de emisiones para 2020 (punto 4).
- El acuerdo reconoció que los países en desarrollo deben ser los destinatarios de las acciones para hacer frente al cambio climático, en especial los menos desarrollados, pequeños Estados insulares y países de África (punto 3).
- Para los países emergentes y los menos desarrollados se manejó una horquilla conjunta del 15% al 30% de reducción de emisiones para 2020, debiendo los países emergentes (como China, India, Brasil o Sudáfrica) moderar su ritmo en emisiones de CO₂ –aunque no se les fijan límites–, mientras que las naciones más pobres y las insulares en desarrollo podrán adoptar acciones voluntarias para mitigar sus emisiones (punto 4).
- La ayuda financiera por parte de los países industrializados se estableció en 30.000 millones de dólares entre 2010 y 2012, si bien no se determinó cómo se asignará dicha ayuda (punto 8).

Ante el fracaso de Copenhague, la Comisión, a la par que presentaba la Estrategia Europa 2020 a la que nos referiremos en breve, hacía pública una estrategia específica para contribuir a mantener el impulso de los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático²³. La misma consistía en que la UE ejerza la presión necesaria para lograr un acuerdo internacional sólido y jurídicamente vinculante que conlleve la participación de todos los países en una auténtica acción por el clima, lo que exige una proyección exterior activa por parte de la Unión que genere confianza para la consecución de un pacto mundial, concienciando a todos los países que adopten medidas en función de sus posibilidades. Se trataba, en cierta manera, de mantener la relevancia del papel jugado por la UE en gobernanza global del cambio climático, por medio de “un liderazgo direccional marcado por el ejemplo dado, los sacrificios hechos y los valores defendidos”²⁴.

Para desarrollar dicha estrategia, la UE pasó a incidir con mayor relevancia en la seguridad de abastecimiento energético como reto mundial. Ello suponía que, ante la falta de consenso en el modo de luchar contra el cambio climático, la Unión debía mantener e incluso reforzar su liderazgo en la materia adoptando un nuevo punto de vista: vincular la batalla contra el calentamiento global con la seguridad energética, materia que la mayoría de los países atiende en términos exclusivamente nacionales²⁵. Precisamente, la dependencia externa de la UE ha supuesto que la misma haya “centrado su política energética en el objetivo prioritario de garantizar la seguridad energética”, y para el logro de

21 Bueno Rubial, M. P. (2016), “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?”, *Relaciones Internacionales*, núm. 33, p. 86.

22 Naciones Unidas, “Decisión 2/CP.15 – Acuerdo de Copenhague”, contenido en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15° período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15° período de sesiones (FCCC/CP/2009/11/Add.1), de 30 de marzo de 2010, p. 4-11. Los países que se opusieron a la petición británica de que el acuerdo fuera vinculante fueron Venezuela, Nicaragua, Cuba, Bolivia y Sudán.

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

24 Lázaro Touza, L. (2011), “El papel de la Unión Europea...”, op. cit., p. 144.

25 Isbell, P. y Steinberg, F. (2010), “Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change”, *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), núm. 76/2010, p. 3.

la misma “la eficiencia energética, el desarrollo de energías alternativas y la innovación tecnológica destacan como apuestas estratégicas esenciales”²⁶.

Lo cierto es que la producción normativa de la Unión ya estaba reflejando la estrecha relación entre la lucha contra el cambio climático y la energía, principalmente por medio del impulso a las energías renovables. En efecto, en enero de 2008 la Comisión había publicado un paquete global de medidas sobre la protección del clima y la energía, cuyos resultados fueron relevantes actos legislativos aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo²⁷. Precisamente, la apuesta por fortalecer y desarrollar las energías renovables no sólo tenía ya por objetivo mejorar la seguridad y fiabilidad del abastecimiento económico, sino que además quedaba claro, “más que nunca, que el desarrollo de los recursos energéticos renovables en Europa es un factor fundamental en la batalla contra el cambio climático”²⁸. Aún más, desde entonces, “las energías renovables constituyen una pieza fundamental de las políticas energéticas más recientes aprobadas en el nivel Europeo, posibilitando una orientación ambiental de las mismas, en el marco más amplio de una estrategia internacional de lucha contra el cambio climático”²⁹. Tras el fracaso de Copenhague, la UE iba a tratar de reforzar su papel preponderante en las negociaciones climáticas con dicha nueva visión.

3. Perfil bajo tras el fracaso de Copenhague. De Cancún a Doha

En la primera mitad de 2010 la UE adoptaba su propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía europea de cara a la siguiente década: la Estrategia Europa 2020³⁰. Entre los cinco objetivos principales establecidos destaca, por lo que se refiere a nuestra materia de estudio, el conocido como el objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía³¹:

- reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, o del 30% si se dan las condiciones para ello;
- aumento del 20 % de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía;
- disminución del consumo de energía en un 20 % logrando una mayor eficiencia energética.

El desarrollo de los contenidos de la Estrategia Europa 2020 demostrará que en el seno de la UE la política energética quedará ya unida a la acción climática, no en vano las medidas en el ámbito de la energía son instrumentos completamente válidos para luchar eficazmente contra las consecuencias del cambio climático. Ejemplo de ello será la propuesta para una energía competitiva, sostenible y segura³². Partiendo de objetivos energéticos de la Unión ya fijados (20/20/20), se establecen las prioridades energéticas concretas. Entre las mismas, destacan:

- el ahorro del 20 % de energía hasta 2020, para lo que se precisa, entre otras medidas, mejorar la sostenibilidad de los transportes y establecer exigencias de diseño ecológico para los productos de alto consumo de energía;
- el desarrollo de nuevas tecnologías innovadoras de alto rendimiento y baja intensidad de carbono, para lo que se prevé la puesta en marcha de proyectos europeos de envergadura, como el referido a la producción sostenible de biocarburantes a gran escala;

26 Pérez de las Heras, B. (2014), “Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 47, 2014, p. 15.

27 Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, Directiva 2009/29/CE por la que se perfecciona el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, Directiva 2009/31/CE sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono; todas ellas del 23 de abril de 2009 (DOCE L 140, de 5/6/2009).

28 Comisión Europea, Comunicación de 24 de abril de 2009, *Informe de avance sobre la energía procedente de fuentes renovables*, COM (2009) 192 final, p. 11.

29 Mora Ruiz, M. (2013), “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿Un sector en crisis?”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 32, p. 2.

30 Comisión Europea, Comunicación de 3 de marzo de 2010, “*Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”, COM (2010) 2020 final. El Consejo Europeo adoptó como propia la estrategia *Europa 2020* en junio. Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – *Conclusiones de la Presidencia*, EUCO 13/10.

31 Se trata de un objetivo que ya había sido asumido normativamente en el conocido como “Paquete energía y clima” compuesto por los siguientes actos legislativos aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo el 23 de abril de 2009 (todos en DOCE L 140, de 5/6/2009): Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, Directiva 2009/29/CE por la que se perfecciona el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, Directiva 2009/31/CE sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono, Decisión 406/2009/CE sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

32 Comisión Europea, Comunicación de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.

- el refuerzo de acuerdos internacionales que promuevan un futuro energético con bajas emisiones de carbono a nivel mundial.

Poco antes de aprobar la Estrategia Europa 2020, la UE hacía pública la evolución de sus emisiones de GEI. Lo cierto es que se trataba de datos muy positivos, hasta el punto de que la Unión en su conjunto cumplía ya con los objetivos establecidos por el Protocolo de Kioto. No obstante, al margen de que no todos los Estados miembros conseguían cubrir sus objetivos particulares, desde la propia UE se reconocía que la amplia reducción de emisiones lograda en el plazo más reciente se debía en buena parte a la menor actividad económica como consecuencia de la crisis global y al menor precio del gas, al cual se estaba recurriendo en lugar de a otros combustibles más contaminantes y caros³³.

En octubre, el Consejo Europeo fijó la propuesta que llevaría la UE a la XVI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se desarrollaría en diciembre de 2010 en Cancún³⁴. Seguía la línea de lo ya presentado en Copenhague, de manera que la UE se comprometía a una reducción del 30 % de sus emisiones de GEI para 2020 con respecto a los niveles de 1990, como parte de un acuerdo global para el período posterior a 2012 en el que los demás países desarrollados contribuyan con reducciones comparables y los países en desarrollo más avanzados lo hagan de acuerdo a sus responsabilidades y capacidades³⁵. Ahora bien, aunque la Unión mantenía su exigencia de lograr “un marco general mundial jurídicamente vinculante y que incorpore las orientaciones políticas aportadas por el Acuerdo de Copenhague”, el Consejo Europeo mostraba su deseo de que la Conferencia de Cancún “constituya un paso intermedio significativo” que facilite el logro de dicho objetivo. En definitiva, desde la UE se asumió que en Cancún no se adoptaría un texto jurídico vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto. Es más, el Consejo Europeo confirmó “la voluntad de la UE de estudiar la posibilidad de un segundo período de compromiso en el contexto del Protocolo de Kioto”. En cierta manera, Europa reconocía que los intereses conjuntos de EEUU y China determinarían la dirección de las negociaciones en Cancún.

Los debates durante la Conferencia dejaron clara la existencia de dos grupos enfrentados. Por un lado, aquellos que se mostraban a favor del establecimiento de un segundo período de compromisos en el marco del Protocolo de Kioto, liderados por la UE y entre los que se encontraban influyentes economías emergentes como Brasil y China. Por otro lado, los que se negaban a extender la vigencia del Protocolo, entre los que destacaba Japón –país que hasta la fecha había sido un claro defensor de dicho acuerdo–, así como Canadá y Australia, para quienes el alcance del Protocolo era limitado, más aún teniendo en cuenta que los países más contaminantes no lo habían ratificado o no estaban obligados por el mismo. Para tratar de acercar posturas, la UE presentó una propuesta elaborada con los pequeños países insulares por la que se pedía que en la siguiente Conferencia, a celebrar en Durban (Sudáfrica) en diciembre de 2011, se presentase un instrumento legalmente vinculante bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. De este modo, todos los países de la Convención, al margen de que no hubiesen ratificado el Protocolo de Kioto o no estuviesen obligados por el mismo, quedarían comprometidos.

La negociación final dio como resultado la aprobación de los Acuerdos de Cancún³⁶. Vistos los diferentes puntos del acuerdo, se aprecia que se trataba de un pacto que pretendía atender las peticiones de diferentes grupos de países. Por un lado, en cuanto a los países en desarrollo, se reforzaron los compromisos financieros presentados en Copenhague –además de crearse el llamado “Fondo Verde para el Clima”–, por lo que se fortaleció el acuerdo de financiación climática, incluyendo además el compromiso para reducir la deforestación. Por otro, se atendieron las demandas de los países industrializados, como la de EEUU de lograr la transparencia en la reducción de las emisiones de las potencias emergentes –especialmente, China–, o la de Japón de englobar en el acuerdo a los grandes países contaminantes que quedaban fuera de los compromisos de Kioto por diferentes razones, como era el caso de China, India o EEUU. Finalmente, se asumió la prórroga de Kioto antes de 2012, cuando expiraba su período de cumplimiento, si bien no se estableció ninguna concreción al respecto.

Si tras el fracaso de Copenhague el resultado de Cancún podía verse como un paso positivo, lo cierto es que durante 2011 las expectativas para la siguiente Conferencia fueron reduciéndose según

33 Comisión Europea, *Emissions trading: EU ETS emissions fall more than 11% in 2009* (IP/10/576), Bruselas, 18 de mayo de 2010.

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

35 La propuesta de acuerdo global seguía consistiendo en la reducción de sus emisiones europeas en el 50 % para 2050, que por parte de los países desarrollados en cuanto grupo debería ser de entre el 80 y el 95 % para 2050 y, específicamente, el 30 % para 2020 con respecto a los niveles de 1990.

36 Naciones Unidas, “Decisión 1/CP.16 – Acuerdos de Cancún”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones* (FCCC/CP/2010/7/Add.1), de 15 de marzo de 2011.

se acercaba la misma. La crisis global no favorecía un impulso de la lucha contra el cambio climático, pues los países tenían preocupaciones más inmediatas que atender, pero además algunos datos no invitaban a ser optimistas. Así, por un lado, tal y como alertó la Agencia Internacional de la Energía, durante 2010 las emisiones de gases de efecto invernadero fueron más elevadas que nunca. Por otro, importantes países firmantes del Protocolo de Kioto, como Canadá, Japón y Rusia, advertían de que no firmarían un segundo período del Protocolo que únicamente estableciese obligaciones para los países desarrollados sin implicar a todos los países contaminantes.

Ante dicho contexto, hay que destacar la propuesta que en marzo había dado a conocer la Comisión para establecer una hoja de ruta para la reducción progresiva de las emisiones de GEI de la Unión³⁷. Más allá del objetivo 20/20/20, la Comisión consideraba que la UE debía prepararse para reducir sus emisiones en un 40 % para 2030 y en un 80 % para 2050, siempre con respecto de los niveles de 1990. No obstante, el impacto de la crisis internacional, que conllevó a su vez la crisis financiera de la eurozona y una grave situación para varios Estados miembros, impidió que la UE desarrollase dicha propuesta, así como que se mostrase tan activa en la preparación de la reunión de 2011 como en ocasiones anteriores.

La propuesta que la UE llevó a Sudáfrica seguía primando las dos ideas mencionadas arriba³⁸. En primer lugar, la UE era partidaria de un nuevo acuerdo global y vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto, que debiera estar acordado para 2015 y cuya entrada en vigor debiera tener lugar, a más tardar, en 2020. Mientras tanto, admitió la posibilidad de un segundo período de vigencia del Protocolo como período de transición hacia dicho nuevo acuerdo vinculante y que, por lo tanto, no podría extenderse más allá de 2020. En segundo lugar, la UE subrayó la necesidad de que los países desarrollados redujesen sus emisiones entre el 25 % y el 40 % para 2020, ofreciéndose la Unión una vez más a reducir sus emisiones en el 30 % en el marco de un acuerdo global; pero en este caso, además, expresó la necesidad de que también los países en vías de desarrollo redujesen sus emisiones, entre el 15 % y el 30 %, también para 2020.

La XVII Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se desarrolló entre el 28 de noviembre y el 10 de diciembre de 2011 en la ciudad sudafricana de Durban. El objetivo consistía en llegar a un acuerdo para alargar la vigencia del Protocolo de Kioto hasta 2020 pero dado que los países más contaminantes no son parte del Protocolo y, como ya se ha comentado, varios de los firmantes se mostraron en contra de un segundo período de vigencia del mismo, era lógico no esperar ningún resultado positivo.

Durante la reunión, junto a la UE, destacó China como defensora de un segundo período de vigencia para el Protocolo de Kioto. El problema es que China, considerada aún como país en desarrollo, era ya el mayor contaminante del planeta, y junto a economías emergentes altamente industrializadas como Brasil e India (también grandes contaminantes) estaban excluidas de las obligaciones de reducción de emisiones del Protocolo. No obstante, como inicio de su creciente protagonismo en la acción climática, China presentó su objetivo de reducción de entre el 40% y el 45% de sus emisiones de CO₂ por unidad de PIB para 2020 tomando como referencia los datos de 2005³⁹. También Brasil apoyaba la propuesta, tratando de agrupar en torno a la misma a los países en desarrollo.

En el lado opuesto, una vez más, EEUU. El segundo mayor contaminante (superado por China) seguía negándose a firmar el Protocolo de Kioto y, por lo tanto, se posicionó en contra de un segundo período de vigencia del mismo. El Gobierno norteamericano mostraba su preferencia por los compromisos voluntarios acordados en Cancún. En cuanto a negociar un acuerdo global que lo sustituyese, los EEUU no se negaban al mismo, pero sí eran contrarios a iniciar negociaciones antes de 2015, y exigían que se tratase de un texto que vinculase también a los países en desarrollo y especialmente a las denominadas economías emergentes.

Las propias Naciones Unidas reconocieron que el acuerdo que se podía conseguir en Durban consistiría únicamente en el compromiso de seguir negociando para llegar a adoptar un texto global jurídicamente vinculante en 2020, algo ante lo que se mostraron a favor las delegaciones de EEUU, China e India. Por su parte, la UE trató de mostrar una postura enérgica, vinculando su firma para la renovación del Protocolo de Kioto a la adopción de un plan que exigiese un mandato para comenzar las negociaciones de un acuerdo global y vinculante que incluyese a los países más contaminantes,

37 Comisión Europea, Comunicación de 8 de marzo de 2011, Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, COM (2011) 112 final.

38 Consejo Europeo de Bruselas de 23 de octubre de 2011 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 52/1/11.

39 La propuesta realizada de ese modo no significa que China vaya a recortar el total de las emisiones en ese plazo, ya que al estar ligadas al progreso de su economía, y debido al rápido desarrollo del país, seguirían aumentando, aunque a menor ritmo. Lo que sí implica es que se producirá un aumento de la eficiencia energética de sus industrias, y lo cierto es que China ya había reducido un 20 % las emisiones de carbono por unidad de PIB entre 2005 y 2010. Además, su propuesta incluía el objetivo de que el 15 % de su energía provenga de fuentes renovables para 2020 y el incremento de su superficie forestal.

fuesen desarrollados o emergentes. A favor de la propuesta europea se pronunciaron más de 120 países, entre ellos los africanos, los pequeños países insulares y los menos desarrollados.

La Conferencia de Durban finalizó con la aprobación de lo que se denominó Plataforma de Durban para la Acción Reforzada, en la que se englobaban los acuerdos adoptados⁴⁰. Así, se aprobó iniciar el proceso para elaborar “un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal”, con el objetivo limitar el aumento medio de las temperaturas a 2 °C, que debería estar finalizado a más tardar en 2015 y debería entrar en vigor en 2020. Al mismo tiempo, se aprobó un segundo período de vigencia del Protocolo de Kioto (conocido como Kioto II), que debía iniciarse en enero de 2013. Finalmente, se reforzó la ayuda financiera a los países en desarrollo más vulnerables al cambio climático al ponerse en marcha el Fondo Verde para el Clima. Como cabe apreciar, la UE logró influir notoriamente en los acuerdos finales de la reunión, si bien es cierto que las propuestas europeas ya habían tenido presente lo difícil de lograr objetivos más ambiciosos y sus contenidos eran asumibles por países reacios a profundizar en una lucha contra el cambio climático más activa.

En todo caso, a pesar de los contenidos mencionados, se trató de un nuevo fracaso pues seguía sin lograrse un acuerdo global vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto, si bien es también cierto que ante las bajas expectativas que existían al comienzo de la reunión los acuerdos adoptados fueron positivos. Ahora bien, “aun siendo necesarios para seguir construyendo la arquitectura climática internacional, no nos acercan a limitar las emisiones ni con la celeridad, ni con la contundencia que exige, de manera cada vez más clara, el consenso científico y social existente”⁴¹. Ello se debe a que se retrasa una década la puesta en marcha de una acción climática global efectiva y, hasta entonces, Kioto II sólo obliga a países que suponen únicamente entre el 10 y el 15 % de las emisiones globales. Por el contrario, el hecho de que EEUU y China, responsables de más del 40 % de las emisiones mundiales de GEI, aceptasen el conjunto de acuerdos contenidos en la Plataforma de Durban puede considerarse un paso adelante.

La siguiente Conferencia, que tuvo lugar en Doha (Qatar) entre noviembre y diciembre de 2012 se centró en asegurar la puesta en marcha de los acuerdos previos pues se hacía evidente que en esta ocasión dicho foro no conllevaría progresos llamativos. La UE acudió a la Conferencia de Doha con la intención de avanzar en lo acordado en Durban⁴², principalmente en lo referido a ultimar las cuestiones pendientes a fin de adoptar un segundo período de compromiso en el marco del Protocolo de Kioto, así como con respecto a acordar el inicio de un proceso para adoptar un instrumento jurídico vinculante –subrayando la importancia de que se tratase de un acuerdo que obligase a todos los países miembros de la Convención– que sustituyese a aquél y que entrase en vigor en 2020.

El acuerdo adoptado, conocido como “Puerta Climática de Doha” incorporó enmiendas al Protocolo de Kioto por las que quedaba establecido formalmente el comienzo de su segundo período de compromisos, a partir del 1 de enero de 2013 y que estará vigente hasta el 31 de enero de 2020⁴³. Tras la retirada del Protocolo de Japón, Canadá y Nueva Zelanda, únicamente quedaban obligados durante el periodo de prórroga la UE, Australia, Noruega, Islandia, Croacia, Kazajistán, Liechtenstein y Mónaco, países que en conjunto sólo suponen el 15 % de las emisiones mundiales. Por otro lado, el objetivo establecido en Bali cinco años atrás de adoptar un acuerdo mundial jurídicamente vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto seguía sin cumplirse; no obstante, se estableció un compromiso por parte de todos los países para que en mayo de 2015 estuviese preparado un borrador de acuerdo climático vinculante –para su aprobación en diciembre de ese año en París–, si bien seguía sin determinarse si debería tratarse de “un protocolo, otro instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal dentro de la Convención”⁴⁴.

40 Naciones Unidas, “Decisión 1/CP.17 – Plataforma de Durban para una acción reforzada”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 17º período de sesiones* (FCCC/CP/2011/9/Add.1), de 15 de marzo de 2012, p. 2-4.

41 Lázaro Touza, L. (2012), “Durban (COP17): resucitando el Protocolo de Kioto y retrasando la acción global hasta 2020”, *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), núm. 19/2012, p. 2.

42 Consejo de la UE, Conclusiones del Consejo – Preparación del 18º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del 8º período de sesiones de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto, Documento nº 15455/12, 26 de octubre de 2012.

43 Naciones Unidas, “Decisión 1/CMP.18 – Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo3, párrafo 9 (Enmienda de Doha)”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes en la calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en la calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones* (FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), de 28 de febrero de 2013, p. 2-14.

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

Como cabe apreciar, en Doha se puso de manifiesto que “quince años después de la firma del protocolo (de Kioto), los países industrializados siguen manteniendo posturas irreconciliables en sus políticas climáticas”⁴⁵. Ahora bien, la asunción por parte de todos de que sería ineludible aprobar en 2015 un acuerdo vinculante que los sustituyese, supuso que “en Doha se inició una nueva etapa de las negociaciones del clima”⁴⁶.

Tal y como quedaba demostrado en las Conferencias analizadas hasta ahora, aún con sus peros y sus altibajos, cabe afirmar que la UE mantenía un papel relevante en la batalla contra el cambio climático. Los tres principales argumentos que le habían otorgado dicha posición podían reforzar su posición y llevarle al liderazgo en la escena internacional: en primer lugar, el hecho de que la política climática, como elemento fundamental para el desarrollo sostenible, se hubiese convertido en objetivo del proceso de integración europea en general; en segundo lugar, la postura de la Unión de vincular la seguridad energética con el desarrollo sostenible, lo que había reforzado la relevancia de la agenda climática; en tercer lugar, la importancia otorgada por la Unión al multilateralismo como requisito para lograr resultados eficaces en la lucha contra el cambio climático⁴⁷.

El refuerzo de esta última idea es de lo poco que se sacó en limpio en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (conocida como “Río+ 20”), celebrada con anterioridad en Río de Janeiro, en junio de 2012. Apenas hubo avances puesto que no se adoptó decisión alguna en torno a las dos cuestiones clave: la economía verde y la reforma institucional de la gobernanza internacional en materia de medio ambiente. A destacar en este segundo ámbito, la propuesta de la UE, apoyada por los países africanos, de convertir el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en una organización internacional, que fue frontalmente rechazada por países como EEUU, China o Canadá. Sin embargo, como se ha dicho, uno de los aspectos positivos de la reunión de Río fue “el reforzamiento de la necesidad e idoneidad de la actuación multilateral a la hora de enfrentarse a retos ambientales globales”⁴⁸.

4. Nuevo protagonismo. De Varsovia a París (y Marrakech)

En noviembre de 2013, la UE aprobaba el Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente (VII PMA)⁴⁹. El nuevo programa, en vigor en el período 2014-2020, establece nueve objetivos prioritarios, varios de los cuales tienen relación directa con la acción climática:

- la transformación de la UE en una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos, lo que requiere ante todo la aplicación de las medidas para alcanzar el objetivo “20/20/20”;
- asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente;
- intensificar la integración medioambiental en otras políticas, como la agrícola, pesquera, de transporte y, especialmente, de energía, lo que tendrá efecto directo en la lucha contra el cambio climático mediante la reducción de emisiones contaminantes;
- reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional.

Tras el VII PMA, la UE optó por adoptar diferentes instrumentos específicos del ámbito climático en los que la ya señalada vinculación con la política energética será más que evidente. De este modo, en enero de 2014 la Comisión concretaba su propuesta sobre un nuevo marco para las políticas de clima y energía de cara a 2030⁵⁰. El documento actualizaba los objetivos previstos para 2020 al

45 Contreras, D. (2013), “El papel de la Unión Europea...”, op. cit., p. 68.

46 Fernández Egea, R. M. y Torres Camprubí, A. (2013), “Crónica de Derecho Internacional del Medio Ambiente (enero - diciembre 2012)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 25, p. 5.

47 Seguimos el análisis que realiza Alexander Gusev, quien concluye que desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, la UE ha sabido aprovechar las oportunidades y atender sus obligaciones para aumentar su presencia en la lucha contra el cambio climático, liderando la actividad internacional en este ámbito por derecho propio y con la autoridad moral que le da ser la única región del mundo que ha adoptado disposiciones legales específicas para reducir sus emisiones y los mecanismos necesarios para aplicarlas. Gusev, A. S. (2011), “Climate Change Issues...”, op. cit., p. 80-85.

48 Fernández Egea, R. M. y Torres Camprubí, A. (2013), “Crónica de Derecho Internacional...”, op. cit., p. 2.

49 Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, DOUE L 354. El Programa, propiamente dicho, se adjunta como anexo de la Decisión.

50 Comisión Europea, Comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM(2014) 15 final.

nuevo marco de referencia de 2030, si bien inicialmente presentaba los logros parciales del objetivo 20/20/20, y lo cierto es que se trataba de datos positivos:

- con respecto a 1990, en 2012 las emisiones de GEI se redujeron el 18 % y se preveía que la reducción llegase al 24 % en 2020 y al 32 % en 2030;
- la cuota de las energías renovables se incrementó al 13 % en 2012, en proporción al consumo final de energía, y se preveía que aumentase hasta el 21 % en 2020 y el 34 % en 2030;
- la UE había instalado aproximadamente el 44 % de la electricidad procedente de fuentes renovables (exceptuando la energía hidroeléctrica) a finales de 2012;
- la intensidad energética de la economía de la UE disminuyó un 24 % entre 1995 y 2011, mientras que la intensidad de carbono se redujo un 28 %.

El Consejo Europeo aprobó el “Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030” en octubre de 2014⁵¹, en el que adoptó como propios de la UE los objetivos propuestos por la Comisión:

- Se fija como objetivo vinculante la reducción de las emisiones de GEI por lo menos en un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990.
- Se fija como objetivo vinculante que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE en 2030 sea como mínimo del 27 %. Los Estados miembros podrán fijar objetivos nacionales más ambiciosos.
- Se fija como objetivo indicativo la mejora de la eficiencia energética al menos en un 27 % en 2030, que se revisará antes de 2020 para su posible aumento al 30 %. Los Estados podrán también fijar sus propios objetivos nacionales más elevados.

Este nuevo paquete de objetivos 40/27/27 para 2030 es considerado ambicioso desde la propia UE. No obstante, visto el grado de cumplimiento de los objetivos 20/20/20 para 2020, no parece que se trate de objetivos particularmente exigentes ni que requieran de esfuerzos adicionales excesivos. Ello se debe a que los objetivos establecidos son fruto del “equilibrio político (...) entre las posiciones más proambientalistas y las que reflejan una mayor preocupación por el impacto en la competitividad de la economía”⁵². Por otro lado, se ha criticado la excesiva capacidad de influencia que han podido tener las asociaciones industriales y las empresas del sector eléctrico, especialmente durante el período de consulta y reflexión que dio lugar al Marco energía y clima para 2030, en el sentido de que la Comisión siguió en su propuesta muchas de las peticiones que las grandes empresas de la energía venían realizando en los últimos tiempos⁵³.

Ya en 2015, la UE lanza la estrategia para la Unión de la Energía, a partir de la propuesta presentada por la Comisión en febrero⁵⁴. El objetivo de la misma, “centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer (...) una energía segura, sostenible, competitiva y asequible”. Aspira a un sistema energético europeo integrado, “en el que la energía fluya libremente a través de las fronteras, sobre la base de la competencia y el mejor uso posible de los recursos, con una regulación eficaz de los mercados energéticos a nivel de la UE (...) en tanto que economía sostenible, hipocarbónica y respetuosa con el clima”. Como se ve, la vinculación entre energía y acción climática es un hecho en el seno de la UE.

Tanto el Marco energía y clima para 2030 como la estrategia para la Unión de la Energía marcaron las bases de la postura que la UE llevaría a la XXI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, a celebrar en París en 2015. Tras la frustración de Copenhague en 2009, y la ausencia de resultados para lograr un acuerdo sobre un texto jurídico vinculante que sustituyese al Protocolo de Kioto en las Conferencias de Cancún, Durban y Doha, se determinó que las dos siguientes conferencias fueran preparatorias de la que tendría lugar en 2015, al objeto de facilitar el acuerdo entonces.

Lo cierto es que la propia UE asumió que las Conferencias de Varsovia en 2013 y Lima en 2014 constituirían fases de preparación de la de París, en la que esperaba se lograra un acuerdo glo-

51 Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14.

52 Aranzadi, C. (2015), “UE 2030: objetivo clima y energía”, *Política Exterior*, vol. 29, n° 163, p. 46.

53 Siguiendo esa argumentación, se afirma que “se ha impuesto la idea de la necesidad de sacrificar los objetivos climáticos con el fin de impulsar la competitividad industrial”. Moreno Regaña, A. (2016), “Hegemonía y capital transnacional en la Unión Europea. El marco para el clima y la energía”, *Relaciones Internacionales*, n° 31, p. 107.

54 Comisión Europea, Comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM(2015) 80 final. El Consejo Europeo adoptó el compromiso correspondiente en marzo. Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 11/15.

bal⁵⁵. Precisamente, la decisión principal adoptada en Varsovia consistió en el acuerdo para intensificar los trabajos relativos a la Plataforma de Durban en torno a la elaboración de un nuevo protocolo con fuerza legal y que pudiese ser aprobado en la reunión de diciembre de 2015. Básicamente, los países se comprometían a llegar a un acuerdo en París, manteniendo la promesa hecha por todos en Doha.

En este período, desde la propia UE se apreciaba cierta pérdida de liderazgo en la acción climática mundial. No cabía duda de que la UE había realizado un gran esfuerzo para adoptar una política climática coherente y ambiciosa, la cual podía servir de referente para otros países, así como que había impulsado numerosas iniciativas de ayudas a los países en vías de desarrollo, tanto para adaptarse a las consecuencias del cambio climático, como para tomar medidas efectivas para luchar contra dicho fenómeno. No obstante, durante los últimos años había quedado de manifiesto que diferentes factores habían impedido la consecución de algunos de los principales objetivos de la UE en esta materia, llegando al punto de que “cada vez son más los gobiernos de otras áreas geográficas que consideran que su contribución no es lo suficientemente importante, como para merecer la categoría de líder mundial en este ámbito”⁵⁶.

Ante dicha situación, la UE optó por modificar sus propuestas con respecto a las presentadas en anteriores Conferencias, tratando de mostrar una apuesta fortalecida por una acción eficaz en la lucha contra el cambio climático. Así, la UE presentará en la Conferencia de Lima como contribución propia a la Conferencia de París los objetivos aprobados en el seno del Marco energía y clima para 2030⁵⁷. Ello supondrá un relevante cambio en sus compromisos de reducción de emisiones de GEI, doblando el porcentaje propuesto. En efecto, la Unión se comprometió a reducir sus emisiones en al menos el 40 % para 2030 en comparación con los niveles de 1990, y llegar a un nivel de reducción de entre el 80 y el 95 % para 2050, para liderar de este modo una reducción global mundial del 50 %.

Como era previsible, la XX Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático celebrada en Lima en diciembre de 2014 finalizó con una decisión similar a la adoptada en Varsovia⁵⁸, confirmando que el Grupo de Trabajo sobre la Plataforma de Durban debería completar su labor a fin de que en la próxima conferencia pudiera aprobarse un nuevo protocolo con fuerza legal. Para ello, el conocido como “Llamado de Lima para la Acción Climática” preveía que para mayo de 2015 estuviese finalizado un texto de negociación al respecto.

Las propuestas que la UE llevaría a la Cumbre de París quedaron definidas en septiembre de 2015⁵⁹. La Unión subrayaba la importancia de la reunión, en la que debiera adoptarse “un acuerdo jurídicamente vinculante (...) que sea aplicable a todas las partes (...) y que contenga ambiciosos compromisos de mitigación determinados a nivel nacional”, así como que dicho acuerdo “establezca un objetivo de mitigación a largo plazo en consonancia con el objetivo de un aumento inferior a 2 °C” (de la temperatura media anual). La aportación de la UE fue la ya presentada en Lima, que se corresponde con su objetivo vinculante de reducir sus emisiones de GEI en al menos el 40 % para 2030 en comparación con los niveles de 1990. Vistas las negociaciones y la postura de EEUU, la UE mantuvo su apuesta por un acuerdo sustitutivo del Protocolo de Kioto que fuese vinculante, si bien renunció a que se incluyesen sanciones, al considerar que ello podría disuadir a algunos países a firmarlo. De nuevo observamos aquí una de cal y otra de arena por parte de Europa, pues si hay que alabar la propuesta propia y vinculante de reducir las emisiones en el 40 %, parece excesiva la cesión consistente en la no reclamación de sanciones a los países que no cumplan con los compromisos que presenten.

La XXI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se celebró en París entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015. Los 195 países participantes adoptaron por consen-

55 Así lo expresaba el Consejo de la UE de Medio Ambiente cuando fijó la postura que llevaría la Unión a la Conferencia de Varsovia. Consejo de la Unión Europea, *Preparación de la 19ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Varsovia*, Documento 14459/13, 8/10/2013.

56 Contreras, D. (2013), “El papel de la Unión Europea...”, op. cit., p. 56.

57 Consejo de la Unión Europea, *Preparativos del 20º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y del 10º periodo de sesiones de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto*, Documento 14196/14, 20/10/2014.

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

59 Consejo de la Unión Europea, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre los preparativos para la sesión nº 21 de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y para la sesión nº 11 de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto - Adopción*, Documento 11926/15, 14/09/2015.

so el conocido como “Acuerdo de París”⁶⁰, un instrumento jurídicamente vinculante y universal. Entre sus contenidos, cabe destacar los siguientes:

- Compromiso para reducir las emisiones de GEI con el fin de mantener el aumento de la temperatura media anual por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, e incluso a realizar esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5 °C.
- Todos los firmantes del acuerdo deben presentar planes de mitigación de sus emisiones (a diferencia del Protocolo de Kioto, en el que sólo los países desarrollados estaban obligados a reducir sus emisiones). No obstante, cada país fija la meta de reducción de emisiones que considere oportuna para lograr el objetivo global de mantenimiento del aumento de la temperatura.
- Los planes de reducción de emisiones se aplicarán a partir de 2020 –hasta entonces rige Kioto II–, con objetivos para 2025. Cada cinco años deberán presentarse y aplicarse nuevos planes de mitigación de emisiones.
- En cuanto a la financiación, en 2020 deberá estar estructurado un fondo de al menos 100.000 millones de dólares, aportado principalmente por los países más desarrollados, para ayudar a los Estados más vulnerables frente al cambio climático. A partir de 2025, se revisará al alza.

El Acuerdo de París es considerado, de modo general, un buen acuerdo. Especialmente positivo se considera que países que hasta ahora se mostraban reacios en esta cuestión, como EEUU o Rusia y últimamente Canadá o Japón, firmasen el acuerdo. En cierta manera, las negociaciones y el resultado de París consolidaron una tendencia iniciada en Durban que refleja “la construcción de una nueva idea de la arquitectura climática mundial”, en la que cabe destacar “el paso a un liderazgo triangular –Unión Europea, Estados Unidos, BASIC–” y en la que se busca “atomizar los compromisos, especialmente en el sentido de la mitigación, y en menor medida, respecto del financiamiento”⁶¹.

Puede parecer excesivo decir que “el Acuerdo de París de 2015 constituye un importante hito histórico en la lucha mundial contra el cambio climático”, aunque es cierto que “es el primer acuerdo multilateral en materia de cambio climático que cubre la casi totalidad de las emisiones mundiales”⁶². Evidentemente, es positivo que todos los países participantes hayan consensuado y aceptado como vinculante el compromiso de limitar a 1,5 °C el aumento de la temperatura para 2100, así como el compromiso de aplicar medidas de mitigación y de rendir cuentas de manera transparente, al objeto de poder hacer un seguimiento de los progresos. No obstante, se deja un margen considerable a los países, que deben informar de los esfuerzos realizados pero sin que se establezcan objetivos cuantificados específicos, como los que fijó el Protocolo de Kioto⁶³. Esa doble vertiente permite afirmar que “la transición hacia un mundo hipocarbónico ha recibido un espaldarazo en París pero su velocidad y profundidad están aún por determinar”⁶⁴.

Hay que destacar una vez más la postura de la UE de facilitar el acuerdo entre grupos de países con diferentes intereses, en ocasiones, claramente enfrentados. No obstante, en esta ocasión, es criticable la cesión apreciable en sus propuestas, derivadas de las propias decisiones internas. Nos referimos al Marco energía y clima para 2030, en el que aunque se establecen objetivos vinculantes para 2020, no se prevé mecanismo de sanción para quien no los cumpla. La UE trasladó esa opción a las propuestas que llevó a París asumiendo, como se ha indicado arriba, la idea de renunciar al establecimiento de sanciones para facilitar el acuerdo global. De este modo, los objetivos del Acuerdo de París “pueden quedar en papel mojado”, no en vano “aún siendo obligatorios pueden no ser cumplidos, sin que se hayan contemplado sanciones para los países que no los alcancen”⁶⁵.

El Acuerdo de París debía entrar en vigor una vez que fuese ratificado por más de 55 países que sumen más del 55 % de las emisiones globales de GEI. La ratificación del mismo por parte de la

60 Naciones Unidas, “Decisión 1/CP.21 – Aprobación del Acuerdo de París”, contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones* (FCCC/CP/2015/10/Add.1), de 29 de enero de 2016.

61 Bueno Rubial, M. P. (2016), “El Acuerdo de París...”, op. cit., pp. 90 y 92.

62 Comisión Europea, Comunicación de 2 de marzo de 2016, *El camino desde París: evaluar las consecuencias del Acuerdo de París y complementar la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París adoptado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, COM(2016) 110 final, p. 2.

63 Habría que añadir que no parece que se haya comenzado bien la labor requerida, pues las primeras estimaciones sobre los compromisos anunciados por 185 países responsables del 94 % de las emisiones suponían un aumento de temperaturas para final de siglo de entre 2,7 y 3,4 °C. Vid. Climate Action Tracker (2015), *2.7°C is not enough – we can get lower*, 8 de diciembre de 2015, climateactiontracker.org (consultado el 10 de octubre de 2016).

64 Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2016), “Energía y clima en 2016: en busca de una gobernanza policéntrica”, *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), núm. 28, p. 10.

65 Villaring Tomás, J. M. (2016), “La COP21 acerca el futuro renovable”, *Cuadernos de Energía*, nº 47, p. 27.

UE en octubre de 2016, supuso su entrada en vigor el 4 de noviembre de ese mismo año. Paradójicamente, mientras EEUU y China ratificaron el acuerdo incluso antes –en septiembre–, sólo siete de los 28 Estados miembros de la UE lo hicieron con el conjunto de la Unión. Todavía faltaban por ratificar 12 Estados miembros (entre ellos España) en el momento del inicio de la XXII Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que se celebró en Marrakech, entre el 7 y el 18 de noviembre de 2016.

Al tiempo que daba a conocer su ratificación del Acuerdo de París, la UE hacía pública las propuestas que llevaría a la Conferencia de Marrakech⁶⁶. La Unión anunciaba que cumpliría su objetivo para 2020, pues los niveles de emisión de GEI de 2014 confirmaban una reducción del 24 % con respecto a los de 1990 y reiteraba su compromiso de continuar la aplicación de sus políticas climáticas.

El objetivo de los participantes en la reunión de Marrakech consistía en concretar los contenidos del Acuerdo de París, determinando una hoja de ruta para la puesta en marcha de los mismos. Durante la reunión se dieron a conocer datos de opuesto signo, entre los que algunos posibilitaban resultados positivos mientras que otros llevaban a cierto pesimismo. En lado positivo hay que destacar que eran ya 105 los países que habían ratificado el Acuerdo de París, responsables del 80 % de las emisiones mundiales. Entre los datos de reducción de emisiones en 2015 destacaron dos países: por un lado, China, responsable del 29 % del total de emisiones de GEI que con una media de aumentos anuales durante la última década del 5,3 %, había logrado reducir sus emisiones en el 0,7 %; por otro, EEUU, segundo mayor contaminante con el 15 % de emisiones, las rebajó en el 2,6 %.

Por el contrario, la Organización Meteorológica Mundial presentaba en la Conferencia de Marrakech un adelanto de su último informe de temperaturas, en el que preveía que 2016 terminaría con una temperatura media global de 1,2 °C por encima de los valores preindustriales, casi un grado por encima de la media del periodo 1961-1990, que es el que se toma como referencia. Por otro lado, si los datos de EEUU y China eran positivos, como lo era la evolución de la reducción de emisiones de la UE desde 1990 hasta 2014, con una media anual del 1 % de reducción durante todo el periodo, los datos de 2015 rompían drásticamente dicha magnífica tendencia, puesto que las emisiones europeas aumentaron en el 1,4 %, siendo la causa principal el mayor uso del carbón⁶⁷.

A pesar de todo, la noticia de mayor calado en la Conferencia de Marrakech fue la victoria en las elecciones presidenciales de EEUU de Donald Trump, quien pretende que el país norteamericano abandone el Acuerdo de París. Ello provocó que los representantes de todos los países aprobasen una declaración de apoyo a dicho acuerdo⁶⁸. Aunque no tenga efectos prácticos, se trata de una declaración política en la que se afirma que la lucha contra el calentamiento derivada del Acuerdo de París es irreversible, se aboga por actuar con mayor compromiso en la lucha contra el cambio climático y se urge a incrementar la ayuda a los países en desarrollo para financiar proyectos climáticos. Por la misma razón, se logró fijar el calendario a seguir para desarrollar lo acordado en 2015. A pesar de las reticencias de países con fuertes intereses petroleros, la presión ejercida por la UE a quien acompañaron la mayoría de países en desarrollo, logró que se cerrara un calendario por el que todos los países se comprometieron a finalizar el desarrollo reglamentario del Acuerdo de París para 2018.

5. Consideraciones finales

Ante las consecuencias del cambio climático, la actuación de la UE en este ámbito ha ido cobrando mayor presencia en la acción exterior europea, siendo la Unión la potencia económica del planeta con el mayor compromiso medioambiental y con las propuestas más avanzadas en la lucha contra el cambio climático.

Es verdad que se pueden –y se deben– exigir a la UE mayores esfuerzos, pero también es cierto que la Unión debe atender a las sensibilidades dispares de sus Estados miembros en esta materia y hay que reconocer que su impulso a favor de un acuerdo internacional más avanzado que el Protocolo de Kioto ha sido notorio. El objetivo de limitación del calentamiento global mediante la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero constituye el camino a seguir por la UE, la cual trata de

66 Consejo de la Unión Europea, *Preparativos de las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se celebrarán en Marrakech – Conclusiones del Consejo*, Documento 12807/16, 30/09/2016.

67 Todos los datos obtenidos de Marrakech COP22/CMP12/CMA1, Conference des Nations Unies sur les Changements Climatiques, cop22.ma (consultado el 11 de noviembre de 2016).

68 *Marrakech action proclamation for our climate and sustainable development*, publicado el 18 de noviembre de 2016 en la web de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas,

http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf (consultado el 18 de noviembre de 2016).

agrupar en torno a su objetivo a los demás países desarrollados. Al mismo tiempo, pretende colaborar con los países en vías de desarrollo para que éstos también se sumen, en la medida de sus posibilidades, a la lucha contra el cambio climático.

Como se ha visto a lo largo del texto, la UE ha mantenido un papel protagonista en la actividad internacional que pretende lograr la implicación de las economías más desarrolladas en la lucha contra el cambio climático y en la ayuda a los países en vías de desarrollo para que su participación en dicha lucha sea efectiva. Para ello ha adoptado numerosas iniciativas, tanto a nivel interno como específicas para el ámbito global, que han reflejado un nivel de audacia no visto por parte de otros países desarrollados. Es innegable que ello ha facilitado que la UE haya sido y siga siendo un interlocutor privilegiado de las economías emergentes y de los países en vías de desarrollo en las negociaciones climáticas internacionales.

No obstante, el intento de EEUU de acceder a la primera línea de protagonismo en las negociaciones para la búsqueda del nuevo acuerdo climático mundial, objetivo en parte cumplido en la Conferencia de Copenhague gracias a la confluencia de intereses con China, restó cierta entidad al esfuerzo continuado de la UE. Desde entonces, la UE ha seguido siendo la economía que ha puesto sobre la mesa las propuestas más osadas en la lucha contra el cambio climático, si bien se han apreciado claroscuros que han puesto en duda su liderazgo en la acción climática mundial. La disparidad de situaciones de los Estados miembros ante las consecuencias económicas de la crisis de 2008 y la recesión en la eurozona a partir de 2010 no ha facilitado a la UE en su conjunto el intento de recuperar la primacía de dicho liderazgo.

Se ha podido observar que algunos países como EEUU o China han logrado influir en las decisiones adoptadas en las diferentes Conferencias de Naciones Unidas sobre cambio climático con una actitud pasiva o incluso de rechazo a las propuestas más avanzadas, entre las que se encontraban las europeas. Incluso que países cercanos a los postulados europeos como Japón y Canadá, parecían distanciarse de Europa ante la actitud de los más contaminantes. Ello ha supuesto que la UE haya reducido cierto nivel de exigencia en las reclamaciones contenidas en sus propuestas, con el objeto de atraer a dichas economías avanzadas y contaminantes, al tiempo que mantenía la cercanía a sus propuestas de los países en vías de desarrollo.

Así, las propuestas y objetivos que la UE ha adoptado en los últimos años, tanto para su devenir diario como especialmente para presentarlos en los foros internacionales correspondientes, han ofrecido la prueba de que la Unión redoblaba sus esfuerzos por lograr definitivamente un acuerdo internacional vinculante que logre frenar el calentamiento global. Así lo puso de relieve las negociaciones que dieron lugar al Acuerdo de París, aunque quedó evidenciado la existencia de un liderazgo compartido con países como China y EEUU (a expensas de lo que suceda en este último bajo el mandato de Donald Trump).

Notas bibliográficas

- Aranzadi, C. (2015), "UE 2030: objetivo clima y energía", *Política Exterior*, vol. 29, nº 163, pp. 46-53.
- Bueno Rubial, M. P. (2016), "El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?", *Relaciones Internacionales*, núm. 33, pp. 75-95.
- Camarero Rodríguez, F. (2008), "Bali y el largo camino del Protocolo de Kioto", *Seguridad y Medio Ambiente*, núm. 109, pp. 48-62.
- Climate Action Tracker (2015), *2.7°C is not enough – we can get lower*, 8 de diciembre de 2015, climateactiontracker.org.
- Comisión Europea, Comunicación de 9 de febrero de 2005, *Ganar la batalla contra el cambio climático mundial*, COM (2005) 35.
- Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Limitar el calentamiento mundial a 2°C - Medidas necesarias hasta 2020 y después*, COM (2007) 2 final.
- Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final.
- Comisión Europea, Comunicación de 18 de septiembre de 2007, *Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático*, COM (2007) 540 final.
- Comisión Europea, Comunicación de 3 de marzo de 2010, "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", COM (2010) 2020 final.
- Comisión Europea, Comunicación de 9 de marzo de 2010, *La política climática internacional posterior a Copenhague: una intervención inmediata para reactivar la lucha global contra el cambio climático*, COM (2010) 86 final.
- Comisión Europea, *Emissions trading: EU ETS emissions fall more than 11% in 2009 (IP/10/576)*, Bruselas, 18 de mayo de 2010.

- Comisión Europea, Comunicación de 10 de noviembre de 2010, Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura, COM (2010) 639 final.
- Comisión Europea, Comunicación de 8 de marzo de 2011, Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, COM (2011) 112 final.
- Comisión Europea, Comunicación de 22 de enero de 2014, Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030, COM(2014) 15 final.
- Comisión Europea, Comunicación de 25 de febrero de 2015, Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva, COM(2015) 80 final.
- Comisión Europea, Comunicación de 2 de marzo de 2016, El camino desde París, COM(2016) 110 final.
- Contreras, D. (2013), “El papel de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático”, *Observatorio Medioambiental*, vol. 16, pp. 55-68.
- Escribano Francés, G. y Lázaro Touza, L. (2016), “Energía y clima en 2016: en busca de una gobernanza policéntrica”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 28/2016, pp. 1-10.
- Fernández Egea, R. M. y Torres Camprubí, A. (2013), “Crónica de Derecho Internacional del Medio Ambiente (enero - diciembre 2012)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 25, pp. 1-20.
- Gusev, A. S. (2011), “Climate Change Issues in a Transatlantic Context”, *L’Europe en formation*, núm. 360, pp.79-91.
- Isbell, P., y Steinberg, F. (2010), “Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 76/2010, pp. 1-5.
- Lázaro Touza, L. (2010), “Cambio climático: frenazo en Copenhague; próxima estación: México 2010 (COP 16)”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 9/2010, pp. 1-15.
- Lázaro Touza, L. (2011), “El papel de la Unión Europea en la gobernanza global en materia climática”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 45, pp. 117-148.
- Lázaro Touza, L. (2012), “Durban (COP17): resucitando el Protocolo de Kioto y retrasando la acción global hasta 2020”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 19/2012, pp. 1-7.
- Márcio Cruz, P. y Bodnar, Z. (2011), “El clima como necesidad de gobernanza transnacional: reflexiones post-Copenhague 2009”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 19, pp. 221-231.
- Mora Ruiz, M. (2013), “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿Un sector en crisis?”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 32, pp. 38-60.
- Moreno Regaña, A. (2016), “Hegemonía y capital transnacional en la Unión Europea. El marco para el clima y la energía”, *Relaciones Internacionales*, nº 31, pp. 95-110.
- Naciones Unidas, Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, FCCC/INFORMAL/83, Nueva York, 1998.
- Naciones Unidas, “Decisión 1/CP.13 – Plan de Acción de Bali”, contenido en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13º período de sesiones (FCCC/CP/2007/6/Add.1), de 14 de marzo de 2008.
- Naciones Unidas, “Decisión 2/CP.15 – Acuerdo de Copenhague”, contenido en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones (FCCC/CP/2009/11/Add.1), de 30 de marzo de 2010.
- Naciones Unidas, “Decisión 1/CP.16 – Acuerdos de Cancún”, contenido en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones (FCCC/CP/2010/7/Add.1), de 15 de marzo de 2011.
- Naciones Unidas, “Decisión 1/CP.17 – Plataforma de Durban para una acción reforzada”, contenido en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 17º período de sesiones (FCCC/CP/2011/9/Add.1), de 15 de marzo de 2012.
- Naciones Unidas, “Decisión 1/CMP.18 – Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo3, párrafo 9 (Enmienda de Doha)”, contenido en el Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), de 28 de febrero de 2013.
- Naciones Unidas, “Decisión 2/CP.18 – Promoción de la Plataforma de Durban”, contenido en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18º período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18º período de sesiones (FCCC/CP/2012/8/Add.1), de 15 de marzo de 2013.
- Naciones Unidas, “Decisión 1/CP.20 – Llamado de Lima para la Acción Climática”, contenido en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20º período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 20º período de sesiones (FCCC/CP/2014/10/Add.1), de 2 de febrero de 2015.
- Naciones Unidas, “Decisión 1/CP.21 – Aprobación del Acuerdo de París”, contenido en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015 - Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones (FCCC/CP/2015/10/Add.1), de 29 de enero de 2016.
- Pérez de las Heras, B. (2009), “La Unión Europea como actor de gobernanza climática”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16, pp. 119-138.

- Pérez de las Heras, B. (2014), “Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 47, pp. 13-47.
- Torre-Schaub, M. (2012), “L’apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 555, pp. 84-92.
- Villaring Tomás, J. M. (2016), “La COP21 acerca el futuro renovable”, *Cuadernos de Energía*, nº 47, pp. 27-29.