



European Climate Law Papers 6/2021

BREVE HISTORIA DE LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA EUROPEA (1990-2030)

Justo Corti Varela

Departamento de Derecho Internacional Público

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



UNED

Facultad de Derecho

Universidad Nacional de Educación a Distancia
Departamento de Derecho Internacional Público

Documento 6/2021: Breve historia de la diplomacia climática europea (1990-2030)

Autor: Justo Corti Varela

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

Diseño de Portada: Angela Gómez Perea

ISBN: 978-84-09-32463-7

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

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

BREVE HISTORIA DE LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA EUROPEA (1990-2030)

SHORT HISTORY OF EUROPEAN CLIMATE DIPLOMACY (1990-2030)

Justo Corti Varela

UNED

jcorti@der.uned.es

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. AUGE Y CAÍDA DEL UNILATERALISMO CLIMÁTICO EUROPEO (1990-2011); III. LA VUELTA A LA *REALPOLITIK* DE LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA EUROPEA (2011-2019); IV. HACIA LA ATOMIZACIÓN O *GRAND STRATEGY* CLIMÁTICA (2019-2030); V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: No está en duda que la Unión Europea es uno de los grandes actores de la diplomacia climática. Sin embargo, la estrategia e influencia de la llamada diplomacia climática europea ha pasado por diferentes etapas históricas en donde se mezclan elementos internos y externos que la van modelando. En este documento se clasifican estos cambios en tres períodos: el unilateralismo, la *realpolitik* y la *grand strategy*. Se analizará cada una y se propondrán estrategias para la última de ellas, aun en desarrollo.

PALABRAS CLAVE: Diplomacia Climática, Unión Europea, Cambio Climático, Desarrollo Sostenible

ABSTRACT: There is no doubt that the European Union is one of the main players in the climate diplomacy. However, the strategy and influence of the European Climate Diplomacy has lived different historical periods depending on internal and external circumstances. In this paper these changes are classified into three periods: unilateralism, *realpolitik* and *grand strategy*. Each one will be analysed including proposal strategies for the last one, which is still ongoing.

KEYWORDS: Climate Diplomacy, European Union, Climate Change, Sustainable Development

I. INTRODUCCIÓN

La historia casi nunca se corresponde a los hechos acaecidos sino más bien es una suma de relatos, la mayoría de las veces contradictorios, de los

diferentes historiadores. Y cuanto más reciente es el período analizado, más difícil resulta intentar alcanzar la objetividad. Sin embargo, los análisis históricos, y en particular las lecciones de los errores cometidos, no es para nada un ejercicio academicista. Por el contrario, constituyen una herramienta útil para los que tienen que tomar decisiones en la actualidad. Y tales perspectivas históricas son aún más importante cuando dichas decisiones tienen afectos en el largo plazo, como son las que intentan mitigar y adaptarnos al cambio climático.

Dado su carácter de *global commons*, el clima no se puede gestionar exclusivamente con políticas nacionales. La coordinación de acciones a través del derecho internacional, y en particular a través de acuerdos alcanzados por medios diplomáticos, es esencial. La diplomacia (en sentido amplio, incluyendo los servicios diplomáticos nacionales, de organizaciones internacionales, así como foros en donde intervienen actores no tradicionales de la comunidad internacional) orientada a arribar acuerdos, o al menos a consensos implícitos, en materia de cambio climático es, por lo tanto, una parte muy importante de la lucha contra este desafío global que vivirán, al menos, las dos próximas generaciones. La Unión Europea (UE) ha tenido un papel muy importante tanto en el nacimiento como en la consolidación de esta rama de la diplomacia, y su estudio, incluyendo sus cambios de estrategia, resulta útil no solo para las diplomacias nacionales europeas (que en cierta medida la componen) sino también para otros actores de la diplomacia climática, tanto para aquellos con pretensiones de liderazgo, como para aquellos que tienen una capacidad de influencia limitada o simplemente se posicionan en el tablero de las negociaciones internacionales.

El objeto de estudio de este trabajo es, por lo tanto, analizar la acción exterior de la UE más o menos coordinada, que nos atrevemos a denominar “diplomacia”, en materia de cambio climático: cuáles han sido sus estrategias, los cambios que éstas han sufrido y por qué se han producido; y valorar el efecto (u éxito) que han tenido tanto en clave de visibilidad (posicionamiento internacional) como en efectividad de las políticas que supuestamente pretendía impulsar.

Por razones metodológicas se acota el período de estudio a tres décadas pasadas (1990-2020) y se proyecta a la actual en curso, y se dejará fuera aquellas acciones que, aunque con impacto en el cambio climático, son más bien

de tiempo ambiental general o están orientadas a objetivos más amplios de desarrollo sostenible. Se hará uso de la periodificación, método habitual en las investigaciones de relaciones internacionales, aunque el análisis de contenido de cada período, en particular de las estrategias, será inductivo, en base a los documentos y actos jurídicos disponibles.

Ese trabajo se divide en tres partes o períodos. Primero, el período del unilateralismo o liderazgo clásico, cuyo acto principal a nivel internacional es el Protocolo de Kioto (1997). El segundo es el período de la mediación o liderazgo suave, cuyo hecho más relevante es el Acuerdo de París (2015). Y el tercer período, en el que actualmente nos encontramos inmersos y que probablemente durará al menos hasta 2030, es el del acoplamiento o co-liderazgo, donde por una parte confluyen las estrategias europeas con las de otras grandes diplomacias mundiales (EEUU, China) pero a la vez, probablemente, se carecerá de un gran evento que simbolice el período, sino que se contará con una atomización de las acciones exteriores bilaterales que, sin embargo, pueden ser mucho más efectivas que los grandes acuerdos multilaterales.

II. AUGE Y CAÍDA DEL UNILATERALISMO CLIMÁTICO EUROPEO (1990-2011)

En la literatura académica, y con fuerte impulso político por parte de la UE, existe un consenso de que UE tiene un rol destacado en la promoción y firma de acuerdos internacionales en materia climática¹. Esta narrativa actuó como legitimante no solo de la existencia y efectividad de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), bastante entredicho en cuestiones de seguridad clásica, sino que también tiene un doble rol de generador de consensos, hacia dentro y hacia fuera de la UE².

¹ GUPTA, J., RINGIUS, L. "The EU's climate leadership: Reconciling ambition and reality" *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2001, núm. 1/2, pp. 281–299. YAMIN, F. "The role of the EU in climate negotiations" en GUPTA J., GRUBB M. (eds.), *Climate change and European leadership: A sustainable role for Europe?*, Springer, 2010, pp. 47–66.

² NIȚOIU, C., "The narrative construction of the European Union in external relations", *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, núm. 14/2, pp.240-255.

En el primer caso, porque permitió crear a través de los mecanismos informales que imperan en la política climática exterior³ consensos que de otra manera no se habrían logrado por medios más institucionalizados que rigen en el procedimiento legislativo interno; y en un ámbito de política exterior donde, a diferencia de las cuestiones de seguridad internacional clásica (recordemos la guerra de Yugoslavia), no había vetos claros. Así en la década de los 90 los países grandes lograron crear una agenda climática en la política exterior cuando la UE carecía de una política climática interna, ni había consenso interno para desarrollarla⁴. El liderazgo de Alemania y Reino Unido fue esencial, países que ya se encontraban en procesos internos de descarbonización por el abandono del carbón con fuente de energía, aunque probablemente por razones económicas más que climáticas. Los partidos verdes crecieron mucho en determinados países (Alemania, Francia, Bélgica, Finlandia, Austria) e incluso en algunos entraron en el gobierno al final de la década (Alemania y Bélgica). El ascenso del Partido Verde Europeo, con grupo propio en el Parlamento Europeo desde 1989, también ayudó. Además, confluyó la necesidad política de la Comisión Europea de obtener logros en materia de política exterior, un ámbito en el que sentía relegada por la intergubernamentalidad de la PESC, y para ello abordó la cuestión como una negociación comercial, a través de mecanismos técnicos más que políticos, ámbito donde contaba con mayor experiencia.

Hacia afuera, la UE vio la negociación climática (primero en la Convención sobre Cambio Climático de 1991 y posteriormente en el Protocolo de Kioto de 1997) como una oportunidad de desmarcarse del liderazgo americano⁵. Después de dos décadas (1970 y 1980) donde los acuerdos ambientales habían sido impulsados esencialmente por las administraciones americanas, en los 90 los Estados Unidos comienzan a desinteresarse. Incluso la apuesta por el control del petróleo en el golfo pérsico con las dos guerras de Irak parecía desincentivar una política de descarbonización. La UE vio en este vacío una oportunidad y la

³ DELREUX, T. KEUKELEIRE, S. "Informal division of labour in EU foreign policy-making". *Journal of European Public Policy* 2017, núm. 24(10), pp. 1471-1490.

⁴ CORTI VARELA, J., "Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático", *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, pp.167-192.

⁵ KELEMEN, R.D., KNIEVEL, T. "The United States, the European Union, and international environmental law: the domestic dimensions of green diplomacy!", *International Journal of Constitutional Law*, 2015, núm. 13/4, pp. 945-965, esp. p. 946.

aprovechó, aunque probablemente el error fue pretender seguir un liderazgo unilateral, de corte moral⁶, propio de una gran potencia que ya no era, en vez de mecanismos más flexibles propios del mundo multipolar que se avecinaba.

La estrategia de la diplomacia climática europea era presentar propuestas de reducción de emisiones muy ambiciosas (en Kioto, cuya implementación estaba aun por diseñar, y en Copenhague, aunque aprobadas internamente debían aun implementarse) con la esperanza que los demás Estados (especialmente los desarrollados ya que para los otros no era obligatorio en virtud del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas) siguieran su ejemplo. Este liderazgo ha sido calificado de "direccional", "liderazgo a través del ejemplo", "diplomacia, persuasión y argumentación" y se vincula a la idea de la UE como *civilian power*⁷. La estrategia puede decirse que ha tenido efectos dispares. Es verdad que ha logrado poner el problema en la agenda internacional, alcanzando una colaboración muy importante con organismos dependientes de Naciones Unidas y la comunidad científica internacional. Sin embargo, en cuanto a la "exportabilidad del modelo" ha tenido poco impacto fuera de las fronteras de la UE. El principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas dejó fuera a los países en desarrollo. Estados Unidos no llegó a ratificar el Protocolo y Canadá lo abandonó en la cumbre de Durban en 2011. Prácticamente sólo Australia, Nueva Zelanda y Japón se unieron al modelo europeo, a lo que debe sumarse la incorporación tardía de Rusia, todo lo cual crea dudas sobre sus efectos reales a largo plazo.

El mayor éxito de este período, probablemente, es la creación del Programa Europeo de Derechos de Emisiones (Directiva 2003/87/CE) que luego ha servido de base para otros mecanismos similares, por ejemplo, el programa chino⁸. Desde una perspectiva histórica, sin embargo, se parece más a una profecía autocumplida que a una verdadera estrategia diplomática, ya que los

⁶ SAFTY A. "Moral leadership: Beyond management and governance", *Harvard International Review*, 2003, núm. 25/3, pp. 84-89.

⁷ OBERTHÜR S., KELLY C.R. "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges" en *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 2008, núm 43/3, pp. 35-50.

⁸ CORTI VARELA, J. (2018). "El Mercado Chino de Derechos de Emisión", en GILES CARNERO, R. M. (Coord.). *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al cambio climático*. Atelier (colección internacional). pp. 73-85.

negociadores europeos en Kioto se comprometieron a reducciones que no se sabía cómo se llevarían a cabo⁹.

La unidireccionalidad de Kioto comenzó a hacer aguas en Copenhague (2009). Con el crecimiento vertiginoso de las emisiones de los países emergentes, y la coincidencia de intereses de éstos con los Estados Unidos en donde se vivía una crisis financiera sin precedentes, la propuesta de profundización del modelo europeo en base a reducciones absolutas sobre la línea de 1990 se veía como incompatible con el mantenimiento de la competitividad de la economía. La UE planteó la negociación en clave moral y a libro cerrado, y los demás actores le respondieron con la cartera. Incluso es dudosa la supuesta superioridad moral del planteamiento europeo cuando el mecanismo central (el Programa de Derecho de Emisión) no tuvo efectos importantes hasta muchos años después y, por lo tanto, la reducción de emisiones parece estar más vinculadas al proceso de deslocalización industrial hacia los emergentes que a la política climática¹⁰.

Uno de los principales problemas de la estrategia de la diplomacia climática europea durante esos años fue la rigidez en su planteamiento, que se oponía a una visión mucho más flexible del nuevo eje Pacífico (EEUU-China, y con esta última prácticamente todo el G77) que se orientaba a una reducción no en términos absolutos sino a una mejora en la eficiencia en la relación crecimiento/emisiones¹¹.

La rigidez negociadora europea estaba reforzada por un sistema ineficiente de toma de decisiones donde el negociador de la Comisión tenía que recabar el consentimiento de cada punto a los comités conformados por representantes de los Estados miembros¹². En Kioto llegó a producirse la incoherencia de que los Estados alcanzaban posiciones comunes cuando el representante de la Comisión ya había cerrado el punto en la mesa de

⁹ VICTOR, D. G. *The collapse of the Kyoto Protocol and the struggle to slow global warming*. Princeton: Princeton University Press, 2001, esp. p. 115.

¹⁰ BORRELL, J., HUERTAS, C. "Después de LA COP21, las ambiciones climáticas de la Unión Europea y la cuestión de la justicia social en la lucha contra el cambio climático". *Papeles de Europa* núm. 29(2), 2016, pp. 1-11. <http://dx.doi.org/10.5209/PADE.55795>

¹¹ EGENHOFER, C., GEORGIEV, A. "The Copenhagen accord—A first stab at deciphering the implications for the EU". CEPS commentary, 25 diciembre 2009.

¹² VOGLER, J. "The European Union as an actor in international environmental politics" en *Environmental Politics*, núm 8/3, 2009, pp. 24–48. VAN SCHAİK, L., EGENHOFER, C. "Reform of the EU institutions: Implications for the EU's performance in climate negotiations". *CEPS Policy Brief*, núm. 40, 1 de Septiembre 2003.

negociaciones¹³, y en Copenhague, el proceso llegó a ser tan complicado que muchas propuestas nunca llegaron a ser respondidas por la UE¹⁴. Todo esto reforzaba una estrategia negociadora a “libro cerrado” o binaria que si bien pudo funcionar en Kioto fue ineficiente en Copenhague. La paradoja fue que la profundización del modelo climático europeo, cada vez más ambicioso en clave interna, en vez de reforzar su posición internacional la aislaba ya que la alejaba de la realidad de otros socios.

III. LA VUELTA A LA *REALPOLITIK* DE LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA EUROPEA (2011-2019)

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) coincidió, tal vez circunstancialmente, con el cambio de estrategia en materia de diplomacia climática. En Durban (2011) la UE dejó de insistir en llevar un modelo propio para sentarse a negociar, de forma pro-activa, coaliciones y alianzas de un modo inverso al que había utilizado en el período anterior. En vez de aspirar a un acuerdo transatlántico al que se sumara el resto, al estilo *Blair House*, comenzó a tejer consensos primero con los emergentes, luego con los menos desarrollados y finalmente con los socios más cercanos. El SEAE implementó un plan de acción específico para el cambio climático, y éste mejoró mucho la coordinación interna en la toma de decisiones. En particular se sintió, y mucho, la vuelta del protagonismo de las diplomacias de los grandes Estados nacionales en detrimento del impulso institucional de la Comisión, lo que no dejaba de ser una vuelta a los orígenes. Las diplomacias nacionales, por ejemplo, la alemana con Brasil, o la francesa con China, trabajaron fuera del esquema establecido de toma de decisiones, y una vez cerrados los acuerdos, llevaban las propuestas al seno de la UE¹⁵. Incluso muchas veces estos acuerdos llegaban al proceso

¹³ GRUBB, M., YAMIN, F. "Climatic collapse at The Hague: What happened, why, and where do we go from here?" *International Affairs*, 2001, núm 77/2, pp. 261–276, esp. p. 274.

¹⁴ AFIONIS, S. "The European Union as a negotiator in the international climate change regime" *International environmental agreements: politics, law and economics*, 2011, núm. 11/4, pp. 341-360.

¹⁵ OBERTHÜR S., GROEN L., "The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator, or bystander?" *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 2017. DOI: 10.1002/wcc.445.

interno de toma de decisiones cuando ya se habían sumado los grandes actores, como Estados Unidos¹⁶.

El cambio de la estrategia diplomática fue doble. Por una parte, hay un cambio identitario. Se abandona la ensoñación de unilateralismo propia tiempos pasados y se asume, por lo tanto, el rol de potencia diplomática media en un entorno cada vez más multipolar¹⁷. Esto hace desechar la idea de imponer un modelo europeo y vuelve las negociaciones al punto de partida, a la hoja en blanco. La incorporación de las diplomacias nacionales, probablemente, ayudó a tomar el paso hacia la *realpolitik* y nutrió a la diplomacia climática europea de un *savoir faire* esencial para llevar a acuerdos fuera de los despachos. Así, la UE hizo de las diferencias internas una virtud y en vez de centrarse en acordar una posición común dejó hacer a los Estados más grandes (Francia, Alemania, Reino Unido) en la medida que los acuerdos alcanzados sumasen al acuerdo global. Una suerte de diplomacia “a distintas velocidades”. En segundo lugar, el abandonar la ambición de liderazgo unilateral posibilitó que la UE se posicionase como mediador¹⁸ entre el norte y el sur global, donde las antiguas metrópolis tenían gran influencia, y entre China y Estados Unidos, donde ya se vislumbraba las primeras señales de guerra comercial. Entre Durban, y sobre todo en París, la UE (más bien sus Estados miembros) se convirtieron en el principal impulsor de propuestas concretas en respuesta a las inquietudes externas planteadas, lo que legitimaban a la UE como impulsora de puentes¹⁹.

En el Acuerdo de París este cambio se concretó en una reducción significativa de expectativas europeas, que sumado al compromiso de aportar un 50% del Fondo Verde para el Clima, llevaron a muchos potenciales beneficiarios a la mesa de negociación. Incluso la fórmula jurídica utilizada permitió a Obama ratificarlo sin pasar por el Senado²⁰, lo que facilitó la foto final del acuerdo. No puede negarse, sin embargo, que

¹⁶ OBERGASSEL, W., ARENS, C., HERMWILLE, L., KREIBICH, N., MERSMANN, F., OTT, H. E., WANGHELMREICH, H. *Phoenix from the ashes – An analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2016.

¹⁷ SALINAS ALCEGA, S. “El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional” *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 70(1), 2018, pp. 53-76

¹⁸ BÄCKSTRAND, K., ELGSTRÖM, O. “The EU’s role in climate change negotiations: From leader to ‘mediator’” *Journal of European Public Policy*, 2013, núm. 20, pp. 1369–1386.

¹⁹ OBERTHÜR Y GROEN, 2017, *op.cit.*

²⁰ WIRTH, D.A., “Cracking the American Climate Negotiators’ Hidden Code: United States Law and the Paris Agreement” *Climate Law*, 2016, núm 6/1-2, pp. 152-170.

en París confluyeron elementos difícilmente repetibles, como es el fuerte compromiso político de Francia y de Estados Unidos, con dos presidencias en horas bajas interesadas en dejar un legado climático al final de su mandato que legitimase con la política exterior su baja popularidad interna. Respecto a Francia, es conocido como actuó muchas veces de *motu proprio* y a espaldas de la UE y los socios europeos, y suplió en *Quai d'Orsay* muchos fallos de la delegación europea²¹

Los resultados de París son conocidos por todos. Un sistema flexible de compromisos a través de objetivos nacionales y planes de desarrollo, revisables cada cinco años (a partir de 2023) con objetivos cada vez más ambiciosos luego de realizar un balance de situación, sumado a un sistema de transparencia, monitoreo de ejecución. El acuerdo entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

IV. HACIA LA ATOMIZACIÓN O *GRAND STRATEGY* CLIMÁTICA (2019-2030)

Las enseñanzas de París indican que el liderazgo por el ejemplo no es suficiente, e incluso, puede ser contraproducente. Si esto es así, el *European Green Deal* iniciado en 2019 no debería ser un paso adelante para la consolidación de la diplomacia climática. Sin embargo, puede que esta conclusión sea errónea simplemente porque el contexto ha cambiado. Probablemente la principal aportación del Acuerdo de París, y por consiguiente de la diplomacia climática europea, es que ha puesto al cambio climático en lo alto de la agenda internacional, al nivel de la geopolítica²², y en particular en el centro de la gobernanza económica. Prácticamente ningún país, incluso los Estados Unidos con la administración Biden, niega el cambio climático o la necesidad de tomar acciones. La pregunta es cómo y con qué herramientas. Y es en las respuestas a estas dos preguntas, en particular en la vertiente externa de los planes nacionales de mitigación, en donde se está jugando hoy en día el éxito de la diplomacia climática.

²¹ FUHR, L., SCHALATEK, L., VEROLME, H. "COP 21 and the Paris Agreement: A Force Awakened" *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, núm 4/01, 2016. DOI: 10.1142/S2345748116500093.

²² KIRTON, J. J., KOKOTIS, E. *The Global Governance of Climate Change: G7, G20, and UN Leadership*. Routledge, 2015.

La gobernanza climática internacional no es ya cuestión solo de Estados, sino que es policéntrica²³, *softlaw governance*²⁴, y en este contexto el diseño de normas técnicas en los organismos internacionales tales como la Organización Internacional de la Aviación Civil, la Organización Marítima Internacional o la Organización Mundial del Comercio (OMC) reemplaza a los grandes foros de las *Conference of the Parties* (COP). Así, el consenso existente en la importancia del cambio climático como problema global ha atomizado su abordaje en estos espacios donde confluyen actores estatales y no estatales, técnicos y políticos, por lo que la acción diplomática se hace mucho más compleja y diluida²⁵.

La UE cuenta, tras el Brexit y la consolidación de China no ya como actor emergente sino como superpotencia, con un peso relativo mucho menor del que contaba incluso hace pocos años, lo que sumado a la parcelación del espacio con actores no estatales hace que su capacidad de influencia en estos foros se vea aún más reducida.

Por ello la creación de una *grand strategy* climática, con vistas en el largo plazo, resulta de suma importancia. Es en este contexto donde el *Green Deal* muta de política ejemplarizante a estrategia de modelo de desarrollo. Si bien durante la segunda década de este siglo la aceleración de las políticas climáticas europeas se centró en el ámbito de la energía, el nuevo modelo amplía la acción a prácticamente todo el mercado, incluso podemos decir a toda la economía, convirtiendo al objetivo de descarbonización en un verdadero caballo de troya para un cambio de modelo de desarrollo, donde los instrumentos de reajuste y distribución (*Just Transition Mechanism*) están también presentes.

Esta diversificación de la política climática interna deberá reflejarse también en la diplomacia climática internacional. Hasta ahora, fuera de las negociaciones multilaterales, la acción exterior climática se había centrado

²³ OBERTHÜR S., DUPONT C., "The European Union's international climate leadership: towards a grand climate strategy?" *Journal of European Public Policy*, 2021, núm. 28 (7), pp. 1095-1114. RIBERA T. "El Acuerdo de París ¿una buena noticia para el clima y el multilateralismo?" *Tiempos de Paz*, núm. 120, 2016, pp 5-8.

²⁴ FAJARDO DEL CASTILLO T., "El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos". *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 7, 2018, pp. 23-51.

²⁵ JORDAN, A., HUITEMA, D., VAN ASSELT, H., FORSTER, J. (eds.). *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge University Press, 2018.

promocionar pocos instrumentos, como la creación de esquemas de derecho de emisión²⁶.

Ahora la acción deberá diversificarse, básicamente por necesidad de mantenimiento de competitividad en un mercado climáticamente regulado. Por ejemplo, la Comisión está diseñando un Mecanismo de Ajuste en Frontera que permita equilibrar el precio de aquellos productos provenientes de mercados con estándares climáticos menores. La idea no es nueva, pero con la suba efectiva del precio de los derechos de emisión, la medida se verá como imprescindible para mantener la competitividad de la economía europea. Es verdad que siempre se ha considerado difícil de compatibilizar con las reglas de la OMC²⁷, por lo que se vislumbra un interesante debate en dicha organización. Estados Unidos, Reino Unido y Canadá parecen apoyar algún tipo de mecanismo similar²⁸, por lo que aquí la diplomacia climática europea tendría socios en los cuales apoyarse.

Otro ejemplo es la inclusión de cláusulas climáticas en los acuerdos comerciales²⁹, en especial aquellos con repercusiones en el campo de la energía, y en los convenios de cooperación al desarrollo³⁰. En relación con la política de cooperación al desarrollo, la UE viene incluyendo en sus convenios con terceros países la obligación de crear planes nacionales de adaptación desde hace por lo menos 20 años. Sin embargo, esta condicionalidad no era coherente con otros contenidos de la cooperación, habiendo numerosos ejemplos de medidas contradictorias (i.e. la promoción de biocombustibles) que se oponían a los objetivos del cambio climático y, por lo tanto, neutralizaban los posibles beneficios. De ahí la necesidad de superar la estrategia diplomática climática de la condicionalidad y avanzar hacia una más bien dirigida al desarrollo sostenible tal como establece la nueva generación de tratados

²⁶ ADELLE, C., BIEDENKOPF, K., TORNEY, D. (eds.). *European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*. Palgrave Macmillan, 2018.

²⁷ CORTI VARELA, J. "EU emission trading system, competitiveness and taxes on the energy sector" en VILLAR EZCURRA, M. (ed.). *State Aids, Taxation and the Energy Sector*, Thompson Reuters-Aranzadi, 2017, pp.323-336.

²⁸ OHARENKO Y. "An EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Can it Make Global Trade Greener While Respecting WTO Rules?" *International Institute for Sustainable Development*, 17 mayo 2021.

²⁹ GILES CARNERO R. "La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur" Fundación Carolina, Documentos de Trabajo núm. 44, 2021.

³⁰ TRILLO DE MARTÍN PINILLOS E. "La condicionalidad medioambiental de la política de cooperación al desarrollo de la unión europea en el contexto del cambio climático" *European Climate Law Papers* 2/2021.

comerciales desde 2015³¹. Sin embargo, la ausencia de este tipo de condicionantes en acuerdos tan importantes como el UE-Mercosur demuestra lo difícil que resulta implementar este tipo de acciones diplomáticas a pesar de las evidentes descritas por la doctrina³².

Para ser efectivos en este tipo de diplomacia polifacética se necesita un grado de coordinación mucho mayor que en una negociación multilateral. Mencionábamos antes las incoherencias sufridas en las COP, y las mejoras que trajo el SEAE, donde institucionalmente se cuenta con un responsable en diplomacia climática³³. Sin embargo, los esfuerzos de coordinación horizontal que está llevando a cabo la Comisión³⁴ no parecen estar acompañados por el mismo ímpetu por el Consejo³⁵, que es quien tiene la última palabra en política exterior, lo que nos hace pensar en la necesidad de que este último apruebe una *grand strategy* que desborden las acciones de corte económico y comercial que hasta ahora ha impulsado la Comisión en el marco de sus competencias. Los vientos que vienen de Estados Unidos y Reino Unido, donde se está produciendo (y exportando) un cambio estructural de modelo económico (de una economía globalizada y financiarizada) a un nuevo ciclo virtuoso de inversión y empleo guiado por el Estado tendiente a la transición climática, y el pleno empleo, deberían ayudar a alcanzar dicha *grand strategy*³⁶.

V. CONCLUSIONES

Una de las ventajas de los análisis históricos por períodos es la de realizar una simplificación de procesos complejos. Es verdad que las simplificaciones hacen perder ciertos matices y detalles, pero la reducción de información facilita la pedagogía y, sobre todo, traza una línea de continuidad en la toma de

³¹ PÉREZ DE LAS HERAS B. “the European Union’s external policy on climate change adaptation: from conditionality-driven action to sustainable development” *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. VI(2), 2015, pp. 1 – 24.

³² GILES CARNERO 2021, op.cit nota 29

³³ BIEDENKOPF, K., PETRI, F. “The European External Action Service and EU Climate Diplomacy: Coordinator and Supporter in Brussels and Beyond” *European Foreign Affairs Review*, 2021, núm. 26(1), pp. 71-86,

³⁴ COMISIÓN EUROPEA “The European Green Deal” COM(2019) 640.

³⁵ OBERTHÜR S., DUPONT C., 2021, op.cit.

³⁶ SANHAUJA J.A. “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global” *Anuario CEIPAZ* 2020-2021, pp. 69-95.

decisiones en períodos largos que, si se continúa, permite realizar prospecciones hasta el presente y hacia el futuro.

El unilateralismo en la diplomacia climática europea fue el período más largo, y seguramente para los puristas, el más exitoso ya que el Protocolo de Kioto estará siempre en nuestras memorias como el primer paso importante en la gobernanza internacional del cambio climático. Sin embargo, cuando se analiza el período comprendemos que su gran éxito fue más bien una estrategia de promoción interna, facilitada por un contexto internacional particular; y el declive del mismo, no es más que una vuelta a la normalidad en relación con el peso real de la Unión Europea como actor global. Así, la influencia que ha tenido la decisión política de crear la PESC (en principio poco o nada relacionada con el cambio climático) y la posterior mejora con la incorporación a la misma de un SEAE, ha influido más en la diplomacia climática europea que los informes científicos sobre el aumento de temperatura. El interés de la Comisión por obtener un éxito internacional en Kioto fue, sin duda, el principal impulsor del acuerdo; y la *realpolitik* que trajeron los diplomáticos nacionales que se incorporaron al SEAE, fue la que posibilitó un cambio de estrategia (y el uso de los medios de las tres diplomacias nacionales más importantes) y con ello el consiguiente éxito de París. Así, el mantra de la UE como actor global se va diluyendo, a la vez que sí que aumenta el peso real de la UE como mediador entre diferentes protagonistas de un mundo multipolar.

Si la estrategia del ejemplo (o superioridad moral) fue un fracaso relativo, ¿por qué insistir en ella con el Pacto Verde? Aquí creemos que la lectura debe ser distinta, como decía Ortega y Gasset, porque las circunstancias también lo son. En los años 90 y la primera década del 2000 el interés internacional estaba en la digestión del colapso soviético, el auge del terrorismo islamista y la asimilación del ascenso de china, en ese orden. En los tres la UE fracasó como actor global (digirió, parcialmente, la herencia soviética con la siempre difícil adhesión de los países de Europa Central y Oriental), y si destacó con la diplomacia climática fue, esencialmente, por que al resto no le interesaba. Otros podrán decir que es el precio que tienen que pagar los pioneros. Veremos en los siguientes años, si efectivamente Estados Unidos y China se ponen a la vanguardia de energías renovables, si la anticipación realmente ha sido una ventaja. La pandemia del COVID-19, tanto por su origen como por las deficiencias ambientales que

desnudó, ha sido el detonante de un cambio de ciclo que se avecinaba y, ahora sí, el cambio climático (y más concretamente la descarbonización de la economía), están en el centro de las agendas de las grandes potencias, tanto interna como externa.

Por esta razón es que la diplomacia climática europea tiene que aventurarse a desarrollar un abanico de acciones no ya en las grandes convenciones multilaterales sino más bien en los grises espacios de las comisiones técnicas y organismos internacionales de estandarización. Es allí donde se librarán las batallas los próximos años, donde se decidirá los detalles de las tecnologías verdes que se convertirán en estándares internacionales y, por lo tanto, el peso de la industria y tecnología climática europea. Un elemento importantísimo será la asimilación de los nuevos objetivos por el comercio internacional y las finanzas. Es urgente que la diplomacia climática europea consiga, a través de la mediación, que en la OMC se acepten mecanismos de reequilibrio en frontera y el BCE, en coordinación con la Reserva Federal al menos, debe generalizar la exigencia de auditorías climáticas en los portfolios de inversión (en todo el globo) para garantizar, al menos, que no sean contraproducentes con los objetivos de mitigación y adaptación.

El viento es favorable, la Unión Europea cuenta con la experiencia de los pioneros, es hora de no desaprovecharla para que ésta a través de la diplomacia climática pueda, ahora sí, tener una influencia real en la nueva sociedad verde que se avecina.

