

# LA UNIÓN EUROPEA EN LA TRANSICIÓN HACIA LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA: RETOS Y ESTRATEGIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS

Beatriz PÉREZ DE LAS HERAS\*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL PAQUETE 2030 CLIMA Y ENERGÍA DE LA UE: UNA CONTRIBUCIÓN INSUFICIENTE PARA CUMPLIR LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES.—2.1. El Acuerdo de París: desfase entre objetivo global y esfuerzos colectivos.—2.2. Los objetivos UE de descarbonización para 2030: irrealizables y discordantes con el Acuerdo de París.—3. NUEVAS ESTRATEGIAS PARA CONSEGUIR LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA EN 2050.—3.1. El Pacto Verde Europeo: la descarbonización como oportunidad para promover la sostenibilidad.—3.2. Impulsando la transición mundial hacia el desarrollo sostenible.—4. CONCLUSIÓN.

## 1. INTRODUCCIÓN

1. El año 2020 abre un periodo decisivo en la acción global contra el cambio climático. El Acuerdo de París, adoptado por la 21.<sup>a</sup> Conferencia de las Partes (COP 21) el 12 de diciembre de 2015, constituye en estos momentos el marco de referencia para la lucha mundial contra el calentamiento global<sup>1</sup>. Todas las Partes Contratantes, entre las que se incluyen la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, se han comprometido colectivamente a limitar a largo plazo la subida de la temperatura del planeta a un máximo de 2 °C, con respecto a los niveles preindustriales, así como a desplegar todos los esfuerzos necesarios para contener ese aumento a 1,5 °C [art. 2.1.a) del Acuerdo de París]. Este es el objetivo fundamental del Acuerdo de París. Además, todas las Partes han asumido el compromiso de llegar a un nivel cero de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la segunda mitad de este siglo (art. 4.1 del Acuerdo de París).

2. Para corresponder con estos compromisos, las Partes Contratantes debían comunicar sus respectivas «Contribuciones Determinadas a nivel Na-

---

\* Catedrática de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Deusto ([beatriz.perez@deusto.es](mailto:beatriz.perez@deusto.es)). Las páginas *web* indicadas en este trabajo han sido consultadas por última vez el 9 de mayo de 2020.

<sup>1</sup> Decisión 1/CP 21, de 12 de diciembre de 2015, Aprobación del Acuerdo de París, Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

cional» (NDC, en sus siglas en inglés), antes de la COP 21 o después, con ocasión de la firma o ratificación del Acuerdo de París (arts. 3 y 4.2 del Acuerdo de París). Las NDC que se han comunicado expresan la contribución de cada Parte al objetivo fundamental del Acuerdo de París, principalmente en términos de mitigación de emisiones hasta 2030. A lo largo de 2020, las Partes deben notificar, además, sus estrategias a largo plazo para la reducción de emisiones de GEI (art. 4.19 del Acuerdo de París).

3. Lograr el objetivo de mantener la subida de la temperatura a 1,5 °C exige una transformación sistémica de la economía y la sociedad a nivel global. Así lo constata el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés) en su informe especial sobre el calentamiento global a un 1,5 °C<sup>2</sup>. Como señala este documento, limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C es todavía factible, si se acometen cambios estructurales en sectores estratégicos, como la energía, el transporte urbano, la industria o el uso de la tierra. Sin embargo, el IPCC alerta en este informe de que, con los actuales esfuerzos de mitigación expresados en las NDC, será imposible conseguir este objetivo global<sup>3</sup>.

4. En este contexto mundial de gobernanza climática, la UE, como organización regional de integración, aspira a convertirse en la primera economía en conseguir la neutralidad climática para 2050 y contribuir así de forma efectiva al objetivo global del Acuerdo de París. Esta pretensión no es nueva, ya que desde mediados de los años noventa la UE ha intentado liderar la acción mundial contra el calentamiento global, ya sea tanto a través de su activismo en las negociaciones internacionales, como mediante la adopción de medidas más ambiciosas que las asumidas por el resto de la comunidad internacional. Así, por ejemplo, en el marco del Protocolo de Kioto, la UE y sus entonces 15 Estados miembros asumieron el compromiso de reducir conjuntamente sus GEI en un 8 por 100 para 2012, conforme al Anexo II de este Protocolo. Fue su contribución colectiva a un objetivo global de reducción de al menos un 5 por 100 que asumieron los países del Anexo I del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)<sup>4</sup>. En esta misma línea de liderar con el ejemplo, destacar también que la UE, junto con Islandia, es de las pocas Partes que ha asumido obligaciones concretas de reducción de GEI para el segundo periodo obligatorio del Protocolo de Kioto (2013-2020), de conformidad a lo establecido en la Enmienda de Doha (COP 18)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> IPCC, *Special Report on global warming of 1.5 °C (SR15)*, accesible en <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

<sup>3</sup> *Ibid.*, «Summary for Policymakers», pp. 12-17.

<sup>4</sup> Véanse HARRIS, P., «Europe and the politics and foreign policy on global climate change», en HARRIS, P. (ed.), *Europe and global climate change*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007, pp. 12-16; PÉREZ DE LAS HERAS, B., «Beyond Kyoto: the EU's contribution to a more sustainable world economy», *European Law Journal*, vol. 19, 2013, núm. 4, pp. 577-593, y GILES CARNERO, R., «La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2017, núm. 57, pp. 193-215.

<sup>5</sup> Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto, Naciones Unidas, 2012, accesible en [https://unfccc.int/files/Kyoto\\_protocol/application/pdf/kp\\_doha\\_amendment\\_spanish.pdf](https://unfccc.int/files/Kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_spanish.pdf). Para entrar en vigor, necesita

5. La acción de la UE contra el cambio climático se enmarca dentro de su política medioambiental, regulada actualmente en los arts. 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Se trata de una materia de competencia compartida con los Estados miembros [art. 4.2.e) TFUE]. Uno de los objetivos de esta política es, en efecto, «el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales y mundiales del medio ambiente y, en particular, a luchar contra el cambio climático» (art. 191.1 TFUE). Actualmente, la acción europea en materia de cambio climático está estrechamente vinculada con la política de energía, ámbito también de competencia compartida [art. 4.2.i) TFUE], cuya base jurídica propia es el art. 194 TFUE, introducido por el Tratado de Lisboa. En particular, dos de los objetivos de la política energética, como son fomentar la eficiencia energética, así como el ahorro energético, y el desarrollo de nuevas energías y las renovables, están directamente vinculados con la política actual de la UE en materia de cambio climático. En los últimos veinte años, la UE ha adoptado numerosas estrategias y medidas tanto en materia de cambio climático como energía. Sin embargo, algunos aspectos clave del sector de la energía, como la elección y combinación de fuentes energéticas, sigue siendo competencia reservada a los Estados miembros (art. 194.2 TFUE). Este reducto de soberanía estatal sobre la estructura del abastecimiento energético dificulta la plena consecución de los objetivos de la UE en materia energética y, consecuentemente, el logro de sus ambiciones climáticas<sup>6</sup>.

6. A nivel internacional, la UE junto a sus Estados miembros ha intentado jugar un papel destacado en el impulso de las negociaciones y compromisos internacionales sobre el clima. Sin embargo, en lo que respecta al Acuerdo de París, la UE en su conjunto no está en vías de liderar el proceso de su implementación, al menos por el momento. Así lo evidencia, por una parte, el paquete 2030 clima y energía, que concreta la NDC de la UE al Acuerdo de París y que, a corto y medio plazo, no se corresponde con una contribución suficiente al objetivo global de este marco internacional<sup>7</sup>. Por otra parte, las perspectivas apuntan a que este paquete normativo resultará insuficiente también para conseguir los objetivos climáticos y energéticos que la propia UE se ha fijado para 2030. La irrealización de las metas establecidas por

---

144 instrumentos de aceptación. El 18 de febrero de 2020, eran 137 las aceptaciones depositadas, por lo que es probable que no entre nunca en vigor, ya que el Protocolo de Kioto será reemplazado por el Acuerdo de París el 1 de enero de 2021. Aparte de la UE y sus Estados miembros, solo Australia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, Suiza y Ucrania, han asumido obligaciones concretas de mitigación.

<sup>6</sup> No obstante, este aspecto de competencia estatal puede verse afectado significativamente por las medidas que la UE adopte dentro de su política medioambiental, como así se establece en el art. 192.2.c) TFUE, aunque en este supuesto dichas medidas tienen que ser aprobadas por el Consejo por unanimidad, conforme a un procedimiento legislativo especial. Véanse al respecto, URREA CARRERAS, M., «La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, 2011, núm. 150, pp. 115-143; BEDIA BUENO, G., «El Derecho de energía, las políticas europeas y la transición energética en la Unión Europea», *Cuadernos Cantabria Europa*, 2017, núm. 16, pp. 38-62, y GARCÍA LUPIOLA, A., «Los retos de la seguridad energética y el cambio climático: hacia una economía europea sostenible», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2019, núm. 60, pp. 305-339.

<sup>7</sup> UN Environment Programme, «Emissions Gap Report 2019», 2019, p. X.

la UE para 2030 compromete al mismo tiempo el cumplimiento de sus objetivos para 2050<sup>8</sup>.

7. Con el fin de acelerar el proceso hacia la total descarbonización y contribuir de forma efectiva al objetivo global del Acuerdo de París, la nueva Comisión Europea de Ursula Von der Leyen propuso, a finales de 2019, el denominado «Pacto Verde Europeo» (PVE)<sup>9</sup>. Como nuevo marco estratégico integral, el PVE constituye en estos momentos la hoja de ruta de la UE hacia la neutralidad climática y la sostenibilidad en 2050.

8. Este artículo analiza el alcance de las medidas en curso y en perspectiva adoptadas por la UE para combatir el cambio climático, valorando su contribución al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París. El análisis se desarrolla en un momento de transición, tanto con respecto a los compromisos asumidos por la comunidad internacional, como a las medidas adoptadas por la UE y su implementación por los Estados miembros. En este contexto evolutivo de gobernanza climática, el estudio analiza, en primer lugar, el alcance de las medidas que desarrollan el paquete 2030 clima y energía, como expresión de las obligaciones asumidas, a corto y medio plazo, por la UE en el marco del Acuerdo de París. Después de destacar el desajuste entre los objetivos de este instrumento internacional y los esfuerzos de las Partes Contratantes, el estudio constata que, tanto las metas establecidas por la UE a través de este paquete 2030, como las medidas implementadas hasta ahora, resultan insuficientes, no solo para conseguir los propios objetivos de la UE para 2030, sino también para contribuir de forma consistente al Acuerdo de París, lo que sitúa a la UE en el mismo plano de acción insuficiente del resto de la comunidad internacional. El estudio se adentra, a continuación, en los principales elementos y propuestas del PVE como nuevo marco estratégico más integrado, destacando algunas de las primeras medidas que lo están implementando y valorando al mismo tiempo su potencial contribución y coherencia con los objetivos de neutralidad climática y sostenibilidad a largo plazo del Acuerdo de París.

## **2. EL PAQUETE 2030 CLIMA Y ENERGÍA DE LA UE: UNA CONTRIBUCIÓN INSUFICIENTE PARA CUMPLIR LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES**

9. Al suscribir el Acuerdo de París, la comunidad internacional se comprometió a mantener la subida de la temperatura global por debajo de los 2 °C y limitarla a 1,5 °C para 2050. Sin embargo, el nivel de reducción de emisiones de GEI que expresan las NDC comunicadas en 2015 y posteriormente no resulta coherente con este objetivo a largo plazo, como así lo evidencian diversos informes científicos. Para acelerar la acción global, las Partes Con-

---

<sup>8</sup> PITTEL, K., «The long-term climate strategy of the EU: a reality check», *EconPol Opinion*, 2019, núm. 23.

<sup>9</sup> COMISIÓN EUROPEA, «El Pacto Verde Europeo», COM (2019) 640 final, de 11 de diciembre de 2019.

tratantes deben comunicar en 2020 nuevas y más ambiciosas NDC, así como estrategias a largo plazo, lo que constituirá la primera revisión quinquenal de las obligaciones internacionales. La UE no está exenta de esta revisión, ya que las medidas actualmente en ejecución de su paquete 2030 clima-energía no constituyen una contribución suficiente al objetivo global del Acuerdo de París.

## 2.1. El Acuerdo de París: desfase entre objetivo global y esfuerzos colectivos

10. El Acuerdo de París constituye uno de los tratados internacionales de protección de intereses generales más relevante de los últimos años. Es también el primer texto internacional sobre el clima que fija un objetivo global expresado en términos de aumento de temperatura relacionado con el esfuerzo de reducción de GEI a largo plazo<sup>10</sup>. Presenta, además, diversas peculiaridades jurídicas, entre ellas, un alcance normativo asimétrico. Así, junto a obligaciones jurídicas, en general, de comportamiento, incluye también meras recomendaciones, requerimientos o simples invitaciones a realizar ciertas conductas<sup>11</sup>. Entre las obligaciones de comportamiento de las Partes destaca la de «preparar, comunicar y mantener» las sucesivas NDC (art. 4.2). Se trata de una obligación individual que asumen todas las Partes, tanto países desarrollados como en vías de desarrollo, pero el contenido y alcance del esfuerzo individual de mitigación se deja a la discrecionalidad de cada una de ellas. El Acuerdo de París presenta, por tanto, una arquitectura jurídica híbrida, ya que siendo un tratado multilateral que fija objetivos globales, la pieza jurídica clave para alcanzarlos tiene, sin embargo, un carácter unilateral<sup>12</sup>.

11. La obligación individual de preparar y comunicar las NDC tiene carácter de regularidad y progresividad. Como se ha destacado anteriormente, las primeras NDC debían notificarse antes de la COP 21, o en el momento de la ratificación o adhesión al Acuerdo de París. Después, deben revisarse cada cinco años (art. 4.9). Las sucesivas revisiones de las NDC de cada Parte deben representar una progresión respecto a las anteriores y reflejar «la mayor ambición posible de dicha Parte» (art. 4.3). Por tanto, las NDC están sujetas al principio de progresividad y no regresión, lo que implica que cada Parte asuma un nivel de compromiso cada vez mayor en cada uno de los

<sup>10</sup> BORRELL, J. y HUERTAS, Ch., «Después de la COP 21, las ambiciones climáticas de la Unión Europea y la cuestión de la justicia social en la lucha contra el cambio climático», *Papeles de Europa*, vol. 29, 2016, núm. 2, pp. 1-11, esp. p. 2.

<sup>11</sup> MALJEAN-DUBOIS, S., «The Paris Agreement: a new step in the gradual evolution of differential treatment in the climate regime?», *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 25, 2016, núm. 2, pp. 151-160, y LEMOINE-SCHONNE, M., «La flexibilité de l'Accord de Paris sur les changements climatiques», *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 41, 2016, núm. 1, pp. 37-55.

<sup>12</sup> RODRIGO, A. J., «El Acuerdo de París sobre el cambio climático: entre la importancia simbólica y la debilidad sustantiva», en MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C. y MARTÍNEZ PÉREZ, E. J. (dirs.), *Retos para la acción exterior europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 410-431, esp. p. 421.

periodos quinquenales de revisión<sup>13</sup>. No obstante, en esta obligación de comportamiento de las Partes, tampoco se prescribe resultado concreto alguno. La única obligación asociada es la de «rendir cuentas de sus NDC», demostrando que su acción se acomoda al compromiso voluntariamente adquirido (art. 4.13).

12. A diferencia del régimen jurídico de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto, basados en un enfoque *top-down*, centralizado y descendente de objetivos y asignación de obligaciones específicas de mitigación, el Acuerdo de París se asienta en un enfoque *bottom-up*<sup>14</sup>, descentralizado y ascendente, en el que la lucha contra el cambio climático se vincula a la suma colectiva de esfuerzos que cada Parte asume discrecional e individualmente, en función de sus circunstancias e intereses<sup>15</sup>.

13. Por tanto, a pesar de su alcance universal, el Acuerdo de París representa el mínimo común denominador en la lucha contra el cambio climático, al hacer gravitar la consecución de su objetivo principal de limitar el aumento de la temperatura en la discrecionalidad y la buena voluntad de las Partes. La flexibilidad y discrecionalidad permitida por el Acuerdo de París suscita el riesgo de que no se alcancen las metas de reducción progresiva de GEI recomendadas por los científicos.

14. Por el momento, esa es la realidad que se desprende de las actuales NDC comunicadas en 2015 y posteriormente<sup>16</sup>. La mayoría de ellas responde a políticas continuistas de mitigación de emisiones, por lo que carecen de la ambición necesaria para emprender el camino hacia un cambio sustancial<sup>17</sup>.

15. Así lo constata el IPCC, en su informe especial sobre el calentamiento global de 1,5 °C, cuando concluye que la trayectoria de reducción de emisiones de las actuales NDC no permitirá lograr el objetivo límite del 1,5 °C<sup>18</sup>. Para conseguir esta meta, el informe sostiene que el total de emisiones de CO<sub>2</sub>

<sup>13</sup> VIÑUALES, J. E., «The Paris Climate Agreement: an initial examination», *C-EENRG Working Papers*, 2015, núm. 6, pp. 3-17.

<sup>14</sup> El germen de este enfoque fue el Acuerdo de Copenhague de 18 de diciembre de 2009, auspiciado por Estados Unidos y los países denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). La COP 15 tomó nota del mismo en su Decisión 2/CP.15, de 19 de diciembre de 2009, FCCC/CP/2009/11/Add.1.

<sup>15</sup> Al respecto, véanse LEAL ARCAS, R., «Top-Down versus Bottom-Up approaches for climate change negotiations: an analysis», *IUP Journal of Governance and Public Policy*, vol. 6, 2001, núm. 4, pp. 7-52; RODRIGO, A. J., *op. cit.*, nota 12, pp. 414-415; 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 Estados Unidos», *REDI*, vol. 70, 2018, núm. 1, pp. 23-51, esp. p. 38, y SALINAS ALCEGA, S., «El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional», *REDI*, vol. 70, 2018, núm. 1, pp. 53-76.

<sup>16</sup> Puede consultarse una visión general y actualizada de las NDC en <http://cait.wri.org/indc/#/>.

<sup>17</sup> YANGUAS, P. *et al.*, «Pre-2020 commitments and the need for more ambitious NDC», *Climate Analytics Briefing Paper*, 2019, accesible en [https://climateanalytics.org/media/pre\\_2020\\_briefing\\_10dec2019.pdf](https://climateanalytics.org/media/pre_2020_briefing_10dec2019.pdf).

<sup>18</sup> Análisis científicos posteriores al informe del IPCC también constatan que, con las actuales políticas, la subida de 1,5 °C podría alcanzarse en 2035, elevarse a 2 °C en 2053 y superar los 3,2 °C para finales de siglo. Entre otros, CLIMATE ACTION TRACKER, «Pledged action leads to 2.9 °C-time to boost national climate action», *Global Update*, 2019, accesible en <https://climateactiontracker.org/publications/time-to-boost-national-climate-action/>.

y de otros GEI debería alcanzar su límite máximo en 2020, para descender a continuación rápidamente, en torno a un 45 por 100 en 2030, con respecto a los niveles de 2010, llegando a cero emisiones de CO<sub>2</sub> en 2050 y a cero emisiones de otros GEI en 2070. En el plano operativo, el informe del IPCC considera que la consecución de este objetivo a largo plazo del Acuerdo de París es todavía factible si se acomete una transformación sistémica en las estructuras energéticas, industriales, urbanas y de uso de tierras a nivel global a lo largo de la próxima década. El carbón debería dejar de usarse completamente en 2050 y aproximadamente 3/4 de la electricidad tendría que ser suministrada por energías renovables, cuyo uso debería extenderse también al transporte urbano, a la industria y a los edificios. La reducción drástica de la deforestación y la recuperación de los ecosistemas y depósitos naturales de carbón es otra de las medidas recomendadas por el IPCC para encauzar la transición hacia la consecución del objetivo de París<sup>19</sup>. La realización efectiva de estos cambios sistémicos conlleva también una transformación de los modelos de inversión, que deberán apostar por tecnologías de baja o cero emisión de carbono en los próximos veinte años<sup>20</sup>.

16. El enorme desfase entre el objetivo global y los esfuerzos colectivos de mitigación urge a que las Partes Contratantes eleven sus objetivos a corto y medio plazo, desarrollando al mismo tiempo estrategias a largo plazo que permitan contener la subida de la temperatura a 1,5 °C. En realidad, aparte de ser una necesidad imperiosa, es también el compromiso que han asumido todas las Partes, de comunicar en 2020 nuevas y más ambiciosas NDC, así como estrategias a largo plazo<sup>21</sup>. Con objeto de preparar este proceso de lo que será la primera renovación quinquenal de los compromisos, el secretario general de UN, António Guterres, convocó una Cumbre sobre la Acción Climática, en septiembre de 2019. La intención principal de este encuentro era alentar a la comunidad internacional a elevar su nivel de ambición. En este sentido, alrededor de 70 países expresaron su compromiso de comunicar NDC mejoradas y 65 de ellos, junto con otras entidades políticas, como el Estado de California y algunas grandes ciudades, se comprometieron a trabajar para conseguir un nivel cero de emisiones en 2050. La mayoría de estos países son, sin embargo, pequeños emisores, por lo que se espera que el impacto de sus nuevas NDC sea limitado<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> IPCC, «Chapter 2. Mitigation pathways compatible with 1.5 °C in the context of sustainable development», *op. cit.*, nota 2, pp. 93-174.

<sup>20</sup> RÖSER, F., HÖHNE, N. y KAHLEN, L., «A ten point agenda for delivering higher mitigation ambition», *Climate Analytics Briefing Paper*, 14 de junio de 2019, p. 04.

<sup>21</sup> A partir de 2023, un inventario global analizará la situación a nivel mundial y proporcionará información a las Partes Contratantes sobre como actualizar periódicamente sus NDC. A tal fin, poco después de la adopción del Acuerdo de París, se constituyó un órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico, encargado de definir los principales elementos del inventario global. Véase al respecto, HÖHNE, N., JEFFERY, L., NILSSON, A. y FEKETE, H., «Guiding questions for the global stocktake under the Paris Agreement», *iGST Discussion Series*, 2019, accesible en <https://newclimate.org/wp-content/uploads/2019/12/iGST-NewClimate-Questions-for-the-Global-Stocktake-1.pdf>.

<sup>22</sup> Al respecto de los resultados de esta cumbre, véase UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), «The heat is on. Taking stock of global climate ambition», *NDC Global Outlook Report 2019*, pp. 6-7.

Esta escasa voluntad de acelerar la acción colectiva contra el cambio global quedó también patente en los compromisos de mínimos alcanzados poco después en la COP 25 (Madrid, 2-13 diciembre de 2019). Aún celebrada bajo el lema «*Time for Action*» - «Tiempo de Actuar», lo cierto es que la mayoría de los grandes emisores de GEI, como China, India o Estados Unidos, no expresó intención alguna de aumentar su nivel de ambición a través de nuevas NDC para 2030<sup>23</sup>.

17. Sin embargo, aunque la comunidad internacional en su conjunto adolece por el momento de la necesaria ambición política para afrontar el cambio climático, resulta esperanzador observar que esa transformación hacia la neutralidad climática ya ha comenzado a producirse en algunos países y regiones. Así, por ejemplo, países como Costa Rica, Chile y Nueva Zelanda, entre otros, han establecido un objetivo de cero emisiones para 2050, y otros incluso para antes de esa fecha, como Islandia (2040) o Noruega y Uruguay (2030)<sup>24</sup>. En la misma línea, iniciativas como *Climate Ambition Alliance: Net Zero 2050*, auspiciada por la Presidencia chilena de la COP 25, reúne en estos momentos a más de 1200 participantes, entre países, empresas, inversores, regiones y ciudades, que están desarrollando y compartiendo proyectos dirigidos a eliminar las emisiones de carbono para 2050<sup>25</sup>.

18. Además del reto de mejorar las actuales NDC, hay emisiones no cubiertas por estas últimas cuya reducción en los próximos años requerirá igualmente profundos cambios y una buena dosis de voluntad política a nivel global. Es el caso de las emisiones generadas por el transporte aéreo y marítimo internacional. En estos sectores, no hay por el momento una perspectiva de cambio sustancial, más allá del compromiso de la Organización Marítima Internacional de reducir las emisiones en al menos un 50 por 100 para 2050, con respecto a los niveles de 2008<sup>26</sup>.

19. Otro ámbito clave para lograr los objetivos de París es el relativo al uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF en sus siglas en inglés), responsable del 25 por 100 de las emisiones de GEI. En este sector urge una acción coordinada a nivel global para potenciar los depósitos naturales de carbono, reducir los incendios, la deforestación y la degradación de tierras, todo lo cual debería reflejarse a través de las nuevas NDC<sup>27</sup>. Finalmente, los flujos financieros y los mercados de carbono también juegan un papel clave en el logro de los objetivos del Acuerdo de París,

---

<sup>23</sup> Sobre los resultados de la COP 25, Decisión 1/CP25, de 15 de diciembre de 2019, Chile, Madrid, *Time for Action*, Doc. FCCC/CP/2019/L.10.

<sup>24</sup> Véase información más detallada al respecto en <https://www.climatechangenews.com/2019/06/14/countries-net-zero-climate-goal/>.

<sup>25</sup> Más información sobre este grupo está accesible en <https://climateaction.unfccc.int/views/cooperative-initiative-details.html?id=94>.

<sup>26</sup> Véase «El Organismo Marítimo de Naciones Unidas adopta una estrategia para combatir el cambio climático en el sector», *Briefing*, 13 de abril de 2014, accesible en <http://www.imo.org/~/Media-Centre/PressBriefings/Paginas/06GHGInitialStrategy.aspx>.

<sup>27</sup> Pozzi, F., «The importance of LULUCF accounting for the success of the Paris Agreement», *Carbon Market Watch Opinion*, 18 de julio de 2017, accesible en <https://carbonmarketwatch.org/2017/07/18/importance-lulucf-accounting-success-paris-agreement/>.

como prevé su art. 6. Sin embargo, las normas que deben regular estos mecanismos de carbono no han sido consensuadas todavía por la comunidad internacional, siendo este el último elemento esencial del Acuerdo de París que queda por desarrollar antes de que este marco internacional tome el relevo del Protocolo de Kioto el 1 de enero de 2021<sup>28</sup>.

20. El esfuerzo colectivo y universal que está detrás de los compromisos del Acuerdo de París reconoce los «principios de la equidad y de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales» (Prámbulo, párr. 3, art. 2.2). Esta formulación incorpora una versión actualizada del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, cuya redacción quedó perfilada en el Llamado de Lima para la Acción Climática, adoptado por la COP 20 en diciembre de 2014<sup>29</sup>. La versión tradicional de este principio, recogido en el CMNUCC y el Protocolo de Kioto, se asentaba en la diferenciación binaria entre países desarrollados (incluidos en el Anexo I del CMNUCC) y países en desarrollo. La nueva concepción que incorpora el Acuerdo de París tiene como función evaluar, de forma más dinámica, que el conjunto de compromisos y obligaciones refleje la evolución de la situación de las Partes<sup>30</sup>. Con todo, esta interpretación evolutiva del principio no prescinde totalmente de la diferenciación binaria. Así, en su aplicación en materia de mitigación, el art. 4.4 del Acuerdo de París prevé que los Estados desarrollados deberán «seguir encabezando los esfuerzos y adoptando metas absolutas de reducción de emisiones» y los Estados en vías de desarrollo «deberían seguir aumentando los esfuerzos de mitigación». El principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas también se aplica con respecto al apoyo financiero, la transferencia de tecnología y la creación de capacidades que deben prestar los países desarrollados a los países en desarrollo (arts. 9-11). Los beneficios de esta ayuda por parte de los países desarrollados no solo se estiman en términos de reducción de emisiones, sino de desarrollo sostenible en su conjunto. Así, el cambio a energías renovables y la eliminación de las energías fósiles reducirá la contaminación atmosférica y las enfermedades asociadas a su impacto. En las ciudades, la transición a una electricidad de baja emisión de carbono, así como en el transporte y los edificios, puede conducir a entornos y comunidades urbanas más sostenibles<sup>31</sup>. Con todo, a pesar de estos potenciales beneficios globales, la financiación internacional comprometida hasta el momento a través del que se considera el instrumento más relevante, como es el Fondo Verde del Clima,

<sup>28</sup> Véanse «In depth-Q&A: how “Article 6” carbon markets could “make or break” the Paris Agreement», *Carbon Brief*, 29 de noviembre de 2019, accesible en <https://carbonbrief.org>, y «Article 6 needs ambition, not time wasting», *Climate Analytics Briefing Paper*, 11 de diciembre de 2019, accesible en [https://climateanalytics.org/media/carry\\_over\\_ca\\_briefing\\_11dec2019.pdf](https://climateanalytics.org/media/carry_over_ca_briefing_11dec2019.pdf).

<sup>29</sup> Decisión 1/CP 20, de 14 de diciembre de 2014, Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1, párr. 3.

<sup>30</sup> RODRIGO, Á. J., *op. cit.*, nota 12, pp. 423-427.

<sup>31</sup> ZIMMER, A., FYSON, Cl., THEOKRITOFF, E., HAGUE, Z. y WANGMO, T., «Sustainable development through climate leadership. Opportunities for LDCs in the transition to renewable energy», *Climate Analytics, Briefing Paper*, noviembre 2019, pp. 1-19.

sigue resultando insuficiente para atender las necesidades de los países más vulnerables<sup>32</sup>.

21. Relacionado con el apoyo a los países en desarrollo está la cuestión de la responsabilidad internacional por los daños derivados del cambio climático. El Acuerdo de París excluye la referencia a este aspecto, intensamente discutido durante la COP 21. En su lugar, como fórmula de equilibrio, incorpora el Mecanismo Internacional de Varsovia sobre pérdidas y daños, adoptado por la COP 19<sup>33</sup> (art. 8). Conforme a esta disposición, solo se cubrirán aquellos daños asociados con los efectos a largo plazo del cambio climático que se produzcan a ciencia cierta en los países en desarrollo y que no podrán ser evitados por las medidas de adaptación previstas. Esta fórmula de compromiso no impide, no obstante, que en el futuro las Partes puedan adoptar una enmienda al art. 8 para incorporar expresamente la responsabilidad. Sin embargo, esta exclusión es el resultado de la negativa de países desarrollados, como Estados Unidos o la propia UE y sus Estados miembros, a aceptar la responsabilidad histórica por sus emisiones de GEI y las consecuencias negativas que comportan para el desarrollo de los países más vulnerables<sup>34</sup>.

22. Por tanto, el Acuerdo de París configura un régimen de responsabilidad blando, carente además de mecanismos sancionadores. La flexibilidad y discrecionalidad permitidas a las Partes explica en gran medida que, aunque se observan progresos y signos de cambio por parte de algunos países y regiones, la comunidad internacional en su conjunto no está en la senda de lograr el objetivo de 1,5 °C para mediados de siglo. Aun intentando liderar la acción mundial contra el cambio climático, la UE participa de esta misma tendencia hacia el incumplimiento de los compromisos internacionales.

## 2.2. Los objetivos UE de descarbonización para 2030: irrealizables y discordantes con el Acuerdo de París

23. Como organización regional, la UE y sus Estados miembros fueron una de las primeras Partes Contratantes en comunicar su NDC a la Secretaría del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el 6 de marzo de 2015<sup>35</sup>. La contribución europea al Acuerdo

<sup>32</sup> FARAND, Ch., «Green Climate Fund replenishment fails to fill hole left by Trump's US», *Climate Home News*, 2019, accesible en <https://www.climatechangenews.com/2019/10/25/green-climate-fund-replenishment-fails-fill-hole-left-trumps-us/>.

<sup>33</sup> Decisión 2/CP19, Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1.

<sup>34</sup> Véanse FAJARDO DEL CASTILLO, T., *op. cit.*, nota 15, pp. 43-45; ALVARES, A., «Nuevos desarrollos en materia de acción climática», en GILES CARNERO, R., *Desafíos de la acción jurídica internacional y europea frente al cambio climático*, Barcelona, Atelier, 2018, pp. 25-42, esp. pp. 34-36, y BURNS, W. C. G., «Loss and damage and the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change», *SSRN Electronic Journal*, 2016, doi: 10.2139/ssrn.2710086.

<sup>35</sup> Accesible en <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>. Un año después, la UE firmó el Acuerdo de París, el 22 de abril de 2016

de París se concreta fundamentalmente en el paquete 2030 clima y energía que el Consejo Europeo había adoptado en octubre de 2014, esto es, más de un año antes de la COP 21. Este marco integrado fija una serie de objetivos y acciones a desarrollar durante el periodo 2021-2030. Tras revisarse al alza los objetivos relativos a energía en 2018, la pretensión actual es conseguir:

— Un 40 por 100, al menos, de reducción de emisiones de GEI, con respecto a los niveles de 1990.

— Un 32 por 100, al menos, de incremento en el uso de las energías renovables en el consumo final de energía de la UE.

— Un 32,5 por 100, al menos, de mejora de la eficiencia energética a nivel de la UE, con respecto al escenario energético de base de 2007 elaborado por la Comisión Europea<sup>36</sup>.

24. Para transformar estas metas en resultados reales, diversos actos jurídicos han sido adoptados o modificados a lo largo de los últimos cuatros años. En el ámbito de la reducción de GEI, por ejemplo, destaca la reforma del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE), que eleva el objetivo de mitigación en los sectores incluidos a un 43 por 100<sup>37</sup>. Para los sectores no incluidos en el RCDE, tales como el transporte, la agricultura, los edificios y los residuos, un nuevo reglamento sobre el reparto de esfuerzos entre los Estados miembros establece una reducción colectiva del 30 por 100, con respecto a los niveles de 2005. Para conseguir este resultado conjunto y en consonancia con el principio de responsabilidad común pero diferenciada, el nuevo reglamento precisa los esfuerzos individuales de mitigación que debe realizar cada Estado miembro y que oscilan entre el 0 por 100 (Bulgaria) y el 40 por 100 (Suecia)<sup>38</sup>. Además, un nuevo reglamento

---

en Nueva York, de conformidad con la Decisión UE 2016/590, del Consejo, de 11 de abril, relativa a la firma, en nombre de la UE del Acuerdo de París aprobado en virtud de la CMNUCC (*DO L* núm. 103, de 19 de abril de 2016).

<sup>36</sup> COMISIÓN EUROPEA, «Marco sobre clima y energía para 2030», accesible en [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es). A diferencia del paquete 2020, los objetivos de energías renovables y eficiencia energética no se desglosan en objetivos nacionales vinculantes. Ello se debe a que, durante las negociaciones de este marco para 2030, algunos Estados miembros, como Reino Unido, Polonia y otros países del centro y este de Europa se negaron a aceptar objetivos energéticos vinculantes a nivel nacional, para preservar así su competencia en materia de estructuras de suministro energético. La existencia de estrategias energéticas nacionales diferentes arroja incertidumbre sobre la posibilidad de alcanzar las metas de la UE en materia energética, ya que por el momento no hay perspectiva de que los Estados miembros renuncien a su competencia sobre elección y combinación de fuentes energéticas. Véase al respecto, FISCHER, S. y GEDEN, O., «Actualización de la política climática y energética de la UE. El nuevo marco 2030 y sus implicaciones», en LÓPEZ GARRIDO, D. (dir.), *El estado de la Unión Europea. Nueva legislación: 11 desafíos*, Madrid, Lúa Ediciones, 2015, pp. 37-49.

<sup>37</sup> Directiva UE 2018/410, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión UE 2015/1814, *DO L* núm. 76, de 19 de marzo de 2018.

<sup>38</sup> Reglamento UE 2018/842, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento UE 525/2013, *DO L* núm. 156, de 19 de junio de 2018.

integra, por primera vez, las emisiones procedentes de la tierra, del cambio de usos del suelo y de la silvicultura (LULUCF) en el marco 2030 clima y energía<sup>39</sup>, mientras que otro reglamento, sobre gases fluorados, presentes en numerosos sectores industriales, aspira a reducir dos tercios de las emisiones de este GEI en 2030, con respecto a los niveles de 2014<sup>40</sup>.

25. En lo que respecta al sector de la energía, la Comisión Europea presentó, en noviembre de 2016, una nueva estrategia bajo el título «Energía limpia para todos los europeos: desbloquear el potencial de crecimiento de Europa», que ha servido de marco de referencia para revisar los objetivos iniciales de la UE sobre energías renovables y eficiencia energética para 2030. Así, la modificación en 2018 de la Directiva sobre Energía Renovable permitió elevar hasta el 32 por 100 (27 por 100 inicialmente) el objetivo del uso de fuentes renovables, con la previsión de una posible revisión al alza en 2023<sup>41</sup>. En la misma línea, la modificación de la Directiva sobre Eficiencia Energética elevó al 32,5 por 100 (27 por 100 inicialmente) el objetivo de reducción del consumo energético para 2030, también con una posible revisión al alza en 2023<sup>42</sup>. Igualmente, nuevas medidas para reducir el consumo energético en el sector de la construcción de edificios fueron adoptadas en el proceso de modificación de la Directiva de Eficiencia Energética de los Edificios<sup>43</sup>.

26. A lo largo de 2019, la UE aprobó también diversas medidas con el horizonte puesto en 2030. Así, en el sector del transporte, un nuevo reglamento, adoptado en abril de 2019, fija los límites de emisión de CO<sub>2</sub> para turismos y vehículos comerciales ligeros de nueva fabricación a partir de 2020. Concretamente, el objetivo para 2030 es reducir un 37,5 por 100 las emisiones en el caso de los turismos, y un 31 por 100 en el caso de los vehículos comerciales ligeros, con respecto a los niveles de 2021<sup>44</sup>. Esta normativa fue completada por otro reglamento de junio de 2019, relativo esta vez a vehículos pesados,

---

<sup>39</sup> Reglamento UE 2018/841, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento UE 525/2013 y la Decisión 529/2013/UE, *DO L* núm. 156, de 19 de junio de 2018.

<sup>40</sup> Reglamento UE 517/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril, sobre los gases fluorados de efecto invernadero, y por el que se deroga el Reglamento CE 842/2006, *DO L* núm. 150, de 20 de mayo de 2014.

<sup>41</sup> Directiva UE 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, *DO L* núm. 328, de 21 de diciembre de 2018.

<sup>42</sup> Directiva UE 2018/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, *DO L* núm. 328, de 21 de diciembre de 2018.

<sup>43</sup> Directiva UE 2018/844, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, *DO L* núm. 156, de 19 de junio de 2018.

<sup>44</sup> Reglamento UE 2019/631, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, y por el que se derogan los Reglamentos CE 443/2009 y UE 510/2011, *DO L* núm. 111, de 25 de abril de 2019.

que establece una reducción del 15 por 100 de emisiones a partir de 2025 y del 30 por 100 a partir de 2030, con respecto a los niveles de un periodo de referencia que va desde el 1 de julio de 2019 hasta el 20 de junio de 2020<sup>45</sup>.

27. A pesar de la revisión al alza de los objetivos energéticos y de la intensificación de acciones para reducir las GEI, lo cierto es que los datos disponibles y las proyecciones realizadas hasta el momento apuntan a que la UE no logrará reducir sus emisiones en un 40 por 100 para 2030. Incluso si se adoptaran las medidas adicionales proyectadas, el grado de mitigación de GEI podría situarse en torno al 36 por 100 con respecto a los niveles de 1990. Este porcentaje más elevado de mitigación podría conseguirse aumentando un 1,3 por 100 la reducción de emisiones en los sectores incluidos en el RCDE, con respecto al 43 por 100 inicialmente fijado, así como incrementando un 3,1 por 100 el grado de reducción en los sectores sometidos al reparto de esfuerzos entre Estados miembros, más allá del 30 por 100 establecido<sup>46</sup>. Pero, aun así, no se alcanzaría el objetivo del 40 por 100 de reducción para 2030, por lo que es evidente que la UE y los Estados miembros necesitan redoblar sus esfuerzos conjuntos para cumplir con las metas de 2030 y los objetivos a largo plazo de neutralidad climática.

28. Estas últimas proyecciones sobre la implementación del paquete 2030 se basan, en concreto, en la información comunicada por los Estados miembros a la Comisión Europea y a la Agencia Europea de Medio Ambiente en 2019, de conformidad al Reglamento UE 525/2013, relativo a un mecanismo de seguimiento y notificación de emisiones de GEI, y al Reglamento CE 1099/2008, relativo a las estadísticas sobre energía, todo ello en cumplimiento de las obligaciones del Protocolo de Kioto<sup>47</sup>. Una vez que concluya el segundo periodo obligatorio de este instrumento internacional, el 31 de diciembre de 2020, estos mecanismos de control e información serán reemplazados por un sistema más integrado que deberán aplicar todas las Partes Contratantes del Acuerdo de París. Para incorporar el nuevo régimen, la UE adoptó, a finales de 2018, el Reglamento UE 2018/1999 relativo a la Gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, que actualiza el mecanismo de seguimiento y notificación de emisiones adecuándolo a los requisitos de transparencia del Acuerdo de París<sup>48</sup>. El nuevo reglamento incluye así los elementos necesarios para el seguimiento integral de los progresos en la imple-

<sup>45</sup> Reglamento UE 2019/1242, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> de vehículos pesados nuevos y se modifican los Reglamentos CE 595/2009 y UE 2018/956 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 96/53/CE del Consejo, DO L núm. 198, de 25 de julio de 2019.

<sup>46</sup> EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA), «Trends and projections in Europe 2019. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets», *EEA Report*, 2019, núm. 15, p. 19.

<sup>47</sup> Respectivamente, Reglamento UE 525/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación, a nivel nacional o de la UE, de otra información relevante para el cambio climático y por el que se deroga la Decisión 280/2004/CE, DO L núm. 165, de 18 de junio de 2013, y Reglamento CE 1099/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, relativo a las estadísticas sobre energía, DO L núm. 304, de 14 de noviembre de 2008.

<sup>48</sup> DO L núm. 328, de 21 de diciembre de 2018.

mentación del paquete 2030, así como un nuevo mecanismo para el control e información de las emisiones de GEI y los sectores relacionados, como las energías renovables y la eficiencia energética. El nuevo régimen se aplicará a partir del 1 de enero de 2021 y se articulará a través de informes bianuales, el primero de los cuales se presentará en 2023.

29. No obstante, el elemento tal vez más novedoso que introduce este Reglamento sobre Gobernanza es la elaboración por los Estados miembros de planes nacionales integrados de clima y energía para el periodo 2021-2030, así como de estrategias a largo plazo de reducción de GEI para un horizonte de al menos treinta años (arts. 9 y 15). La versión definitiva de estos planes fue comunicada a la Comisión Europea en diciembre de 2019. Más de la mitad de estos planes ya incluye objetivos para 2050, aunque con distinto grado de precisión. En materia de energía, en concreto, los Estados miembros siguen reteniendo la competencia en cuanto a la elección y combinación de sus fuentes energéticas, pero estas planificaciones nacionales permiten a la Comisión disponer, al menos, de información más concreta para valorar la posibilidad de conseguir los objetivos energéticos establecidos a nivel de la UE. Además, tanto los planes nacionales de energía y clima, como las estrategias a largo plazo tendrán que implementarse de forma complementaria y en consonancia con la estrategia a largo plazo que la propia UE tiene que presentar antes de que finalice 2020, conforme al Acuerdo de París. Por el momento, una primera evaluación de la Comisión Europea considera que el desarrollo efectivo de los planes nacionales permitiría lograr el 40 por 100 de reducción de GEI para 2030, mientras que los resultados en materia de energía renovable y eficiencia energética quedarían por debajo de los objetivos establecidos<sup>49</sup>.

30. En cualquier caso, aunque la UE consiguiera acelerar su acción contra el cambio climático y conseguir efectivamente un 40 por 100 de mitigación para 2030, estos resultados seguirían sin estar alineados con el objetivo de limitar la subida de la temperatura a 1,5 °C del Acuerdo de París. En efecto, si todos las Partes Contratantes siguieran el mismo nivel de acción de la UE, la subida global se situaría entre 2 y 3 °C. Como se ha destacado anteriormente, la responsabilidad histórica de los países desarrollados quedó excluida del contenido obligacional del Acuerdo de París. Relacionado con este aspecto, la evaluación de los esfuerzos realizados en base a criterios de equidad quedó pospuesta hasta el primer balance mundial de 2023 (art. 14). Mientras tanto, numerosos estudios realizados estos últimos años sobre el reparto de esfuerzos en base a criterios de equidad, como la responsabilidad histórica y la capacidad económica, constatan que es posible ir más allá de las NDC comunicadas por los países desarrollados. En el caso de la UE, en concreto, las estimaciones señalan que una contribución acorde con estos

---

<sup>49</sup> COMISIÓN EUROPEA, «Unidos para contribuir a la Unión de la Energía y a la Acción por el Clima. Establecimiento de las bases para el éxito de la transición hacia una energía limpia», COM (2019) 285 final, de 18 de junio de 2019.

criterios y compatible con el objetivo del 1,5 °C supondría reducir los GEI en un 86 por 100 para 2030 (excluyendo las emisiones LULUCF) y alcanzar un nivel cero de emisión de CO<sub>2</sub> entre 2036 y 2040<sup>50</sup>.

31. A todas estas estimaciones hay que añadir ahora la variable que representa la salida de Reino Unido de la UE el 31 de enero de 2020. Ya solo por este motivo, la UE tendrá que reformular necesariamente su NDC, dado que dentro de la misma se incluían los esfuerzos de mitigación de Reino Unido. Este, por su parte, también tendrá que comunicar su propia NDC. Pocos días después del referéndum de junio de 2016, el Gobierno británico anticipaba su intención de establecer un objetivo de mitigación del 57 por 100, esto es, un esfuerzo de reducción de GEI más elevado que la NDC de la UE en su conjunto. Pero, por el momento (mayo de 2020), se desconoce el verdadero impacto que el *Brexit* tendrá sobre las políticas climáticas de Reino Unido y de la UE, a la espera de que se concreten los términos de su futura relación<sup>51</sup>.

32. Todas estas previsiones y perspectivas confirman la necesidad de que la UE revise su NDC en 2020 y, fundamentalmente, en 2025 tras el primer balance mundial de 2023, no solo para responder de forma efectiva a sus compromisos internacionales, sino también para ser coherente con sus propios objetivos de neutralidad climática para 2050.

### 3. NUEVAS ESTRATEGIAS PARA CONSEGUIR LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA EN 2050

33. El 11 de diciembre de 2019, la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, presentó públicamente el PVE, como una nueva apuesta estratégica para convertir a la UE en la primera región del mundo climáticamente neutra para 2050. El proceso de su implementación auspicia un cambio sistémico en la economía y sociedad europea, que va más allá de la acción por el clima, para enmarcarse en el contexto del desarrollo sostenible. Este enfoque más integrado engloba, tanto la acción interior de la UE, como su acción exterior. El PVE se considera así parte integrante también de la estrategia de la Comisión Europea para aplicar la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible<sup>52</sup>. Como marcos estrechamente relacionados, la consecución de los objetivos del Acuerdo de París y de la Agenda 2030 exigirá a la UE acomete-

<sup>50</sup> CLARKE, L. *et al.*, *Assessing transformation pathways, climate change 2014: mitigation of climate change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the IPCC*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014; HOLZ, Ch., KARTHA, S. y ATHANASIOU, T., «Fairly sharing 1.5: national fair shares of a 1.5C compliant global mitigation effort», *International Environment Agreements*, 2018, núm. 18, pp. 117-134, y HÖHNE, N. *et al.*, «A possible 2050 climate target for the EU», *New Climate Institute Report*, 2019, pp. 1-15, p. 6.

<sup>51</sup> Véase MARCANTONINI, Cl., «The impact of Brexit on climate policy: the EU and the Paris Agreement», *Florence School of Regulation*, 2018, accesible en <https://fsr.eui.eu/eu-paris-agreement/>.

<sup>52</sup> Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Doc. A/RES/70/1 de 25 de septiembre de 2015.

ter en la próxima década actuaciones urgentes que allanen el camino hacia sus propias metas de 2050.

### 3.1. El Pacto Verde Europeo: la descarbonización como oportunidad para promover la sostenibilidad

34. El PVE expresa la visión y la determinación de la UE de emprender una nueva senda hacia una sociedad justa y sostenible. El reto no es nuevo, ya que la visión general para el medio ambiente, la economía y la sociedad en Europa figura en el actual Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PAMA), adoptado en 2013, cuyo objetivo último para 2050 es «vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». A tal fin, el PAMA plantea tres prioridades clave a las que deben responder las políticas medioambientales de la UE: proteger la biodiversidad y los ecosistemas, convertir a la UE en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, y proteger a los ciudadanos frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar<sup>53</sup>. Los objetivos del PAMA han sido desarrollados a través de distintos paquetes estratégicos de medidas adoptados a lo largo de los últimos años. Con respecto en concreto al medio ambiente y el clima, caben destacar los relativos a la economía circular, la bioeconomía y el más reciente, adoptado en 2018, que eleva el nivel de ambición de la UE al apostar por una economía competitiva y climáticamente neutra para 2050<sup>54</sup>.

35. En la práctica, transformar en realidad la visión del PAMA y de los marcos estratégicos que lo sustentan evidencia la necesidad de acometer cambios sistémicos en los patrones actuales de producción y consumo, para lo cual se requiere una acción concertada e inmediata de todos los agentes políticos y sociales. Así lo reflejan las principales conclusiones del último informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre el estado y perspectivas 2020. El mensaje principal que emana de la evaluación de este informe confirma que el ritmo de progreso actual no será suficiente para cumplir los objetivos climáticos y energéticos de 2030 y 2050<sup>55</sup>. Sin embargo, aparte de identificar los notables desajustes entre el estado del medio ambiente y los

---

<sup>53</sup> El PAMA estará en vigor hasta el 31 de diciembre de 2020. Decisión 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», *DO L* núm. 354, de 28 de diciembre de 2013.

<sup>54</sup> Respectivamente, «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular», COM (2015) 614 final, de 2 de diciembre; «Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente», COM (2018) 673 final, de 11 de octubre; «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra», COM (2018) 773 final, de 28 de noviembre.

<sup>55</sup> EEA, «The European Environment-state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe», 2019, pp. 11-13, accesible en <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>.

Un resumen ejecutivo del informe en español está accesible en <https://www.eea.europa.eu/es/publications/el-medio-ambiente-en-europa>.

objetivos de las políticas de la UE a corto y largo plazo, el informe también proporciona respuestas para guiar la acción de la UE hasta 2030, incluida la trayectoria hasta 2050 y años posteriores, contribuyendo al mismo tiempo a conformar la contribución europea a la Agenda 2030<sup>56</sup>.

36. El PVE se nutre esencialmente de las propuestas de este informe para abordar los retos sistémicos que plantea la neutralidad climática y la sostenibilidad. Como marco de actuación de la actual Comisión Europea, el PVE incluye numerosas iniciativas con el horizonte puesto en 2050. Como piezas clave, destacan los nuevos objetivos más ambiciosos en materia de clima y energía, una nueva estrategia sobre biodiversidad, diversas propuestas para una movilidad limpia y un sistema de financiación sostenible.

37. Con respecto a la acción por el clima, el PVE eleva, en efecto, el nivel de ambición de descarbonización para 2030 y 2050, en coherencia con la visión estratégica a largo plazo presentada por la propia Comisión Europea en 2018. Como primer resultado tangible en esta dirección destaca la Ley del Clima Europea, presentada en fase de propuesta por la Comisión Europea en marzo de 2020<sup>57</sup>. El art. 1 de este instrumento normativo establece, como un objetivo vinculante, conseguir la neutralidad climática para 2050, «con vistas a alcanzar el objetivo a largo plazo referente a la temperatura establecido en el art. 2 del Acuerdo de París». Como primer paso hacia el objetivo de 2050, la Comisión pretende revisar las metas fijadas para 2030, proponiendo para septiembre de 2020 a más tardar, un nuevo plan de mitigación que elevará la reducción de GEI entre el 50 y 55 por 100, con respecto a los niveles de 1990. Sin duda, esta reducción adicional provocará cambios en los instrumentos y estrategias existentes, incluyendo la normativa sobre desarrollo de las energías renovables y el incremento de la eficiencia energética. Las modificaciones a introducir serán objeto de estudio por la Comisión antes del 30 de junio de 2021, a la luz de los resultados que arroje la primera evaluación de la aplicación de los planes nacionales de energía y clima (art. 2 de la Ley del Clima Europea). Como mecanismo de seguimiento adicional, la futura Ley del Clima Europea otorga a la Comisión Europea competencia para establecer, mediante actos jurídicos delegados, una trayectoria 2030-2050 a escala de la UE para reducir las emisiones de GEI, evaluar los progresos y ofrecer previsibilidad a las autoridades públicas, agentes económicos y ciudadanos en general (arts. 3 y 9). Para septiembre de 2023 a más tardar, esto es, antes del primer balance global del Acuerdo de París, y posteriormente cada cinco años, la Comisión se propone evaluar la coherencia de las medidas naciona-

<sup>56</sup> Véase al respecto la entrevista al director ejecutivo de la EEA, BRUYNINCKX, H., «Europe's state of the environment 2020: change of direction urgently needed to face climate change challenges, reverse degradation and ensure future prosperity», 16 de diciembre de 2018, accesible en <https://www.eea.europa.eu/downloads/45faaf83ad8c4f6ea836841a60e629e2/1576501210/soer2020-europes-environment-state-and-outlook-report.pdf>.

<sup>57</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento UE 2018/1999 («Ley del Clima Europea»), COM (2020) 80 final, de 4 de marzo.

les y de la UE con el objetivo de neutralidad climática y la trayectoria 2030-2050. Consecuente con esta facultad, está previsto que la Comisión pueda formular recomendaciones a los Estados miembros cuando considere que sus esfuerzos no resultan compatibles con el objetivo de neutralidad climática, debiendo aquellos seguirlas o justificar los motivos de no hacerlo (art. 6). Sin embargo, por naturaleza, las recomendaciones son actos no vinculantes (art. 288 TFUE), por lo que su cumplimiento efectivo para corregir los posibles desajustes dependerá finalmente de la buena voluntad de los Estados miembros.

38. La Ley del Clima Europea, en fase todavía de propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, constituye la primera expresión jurídica fundamental de la apuesta política del PVE por una economía climáticamente neutra. Otras iniciativas adoptadas recientemente en esta senda son la nueva estrategia industrial<sup>58</sup> y el nuevo plan de acción de la economía circular<sup>59</sup>.

39. Preservar la biodiversidad es otro de los grandes retos sistémicos que aborda el PVE. En realidad, la biodiversidad y el clima constituyen dos caras de la misma moneda, ya que el calentamiento global provocado por un clima cambiante es el principal factor de la pérdida de biodiversidad, junto con los cambios en el uso de la tierra y el mar y la explotación directa de recursos naturales<sup>60</sup>. Los últimos informes disponibles revelan que la UE no va a lograr sus objetivos de protección de la biodiversidad para 2020, tal como se comprometió en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>61</sup>. Con el fin de reforzar las actuaciones en este ámbito, a finales de 2019 la Comisión Europea propuso la nueva Estrategia de Biodiversidad de la UE para 2030<sup>62</sup>. Este documento estratégico expresa la ambición y la contribución de la UE al nuevo marco mundial sobre biodiversidad posterior a 2020. La adopción de este compromiso multilateral estaba prevista para octubre de 2020, durante la reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica en Kunming (China), pero ha quedado pospuesta debido a la pandemia de la COVID-19. No obstante este retraso, la Comisión Europea tiene

<sup>58</sup> COMISIÓN EUROPEA, «Un nuevo modelo de industria para Europa», COM (2020) 102 final, de 10 de marzo.

<sup>59</sup> COMISIÓN EUROPEA, «Nuevo Plan de Acción para la economía circular. Por una Europa más limpia y más competitiva», COM (2020) 98 final de 11 de marzo.

<sup>60</sup> Así lo expresaba claramente Patricia Espinosa, Secretaria Ejecutiva del CMNUCC, en su discurso «Life depends on climate, biodiversity inextricable link; let's defend it», de 18 de julio de 2018, accesible en <https://unfccc.int/news/life-depends-on-climate-biodiversity-inextricable-link-let-s-defend-it>.

<sup>61</sup> Véase el último informe de evaluación global sobre biodiversidad y servicios de los ecosistemas publicado por la Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Diversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, en su siglas en inglés) en mayo de 2019, accesible en <https://ipbes.net/frontpage>. Al respecto del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, sus elementos clave y plan de acción, véase «Plan estratégico para la diversidad biológica 2011-2020 y las metas de Aichi. Viviendo en armonía con la naturaleza», 2018, CBD y PNUMA, accesible en <https://www.cbd.int/sp/>.

<sup>62</sup> Sobre la nueva estrategia, véase el análisis de PETROSILLO, S., «The role of protected areas in the EU 2030 Biodiversity Strategy», *Europarc Federation*, 2020, accesible en <https://www.europarc.org/news/2020/02/protected-areas-in-the-eu-2030-biodiversity-strategy/>.

previsto adoptar la nueva Estrategia en 2020 e iniciar su implementación en 2021, lo que complementará, además, con una nueva estrategia forestal para promover los numerosos servicios que prestan los bosques, según establece también el propio PVE<sup>63</sup>.

40. Acelerar la transición a una movilidad sostenible es otro de los desafíos que contempla el PVE en el proceso transformador hacia la neutralidad climática. Como retos prioritarios, se contempla reorientar el 75 por 100 del transporte europeo de mercancías por carretera a otros medios menos contaminantes, como el ferrocarril y las vías navegables interiores. En los subsectores del transporte marítimo y aéreo, la Comisión Europea ha propuesto incluir las emisiones del primero en el RCDE y reducir los derechos asignados gratuitamente a las compañías aéreas en el segundo. La introducción de ambas medidas requerirá, no obstante, una coordinación previa a nivel internacional, concretamente en el marco de la Organización de Aviación Civil Internacional y en la Organización Marítima Internacional<sup>64</sup>.

41. Llevar a la práctica y hacer realidad las aspiraciones y propuestas del PVE exigirá un volumen considerable de inversión. Como pilar financiero del PVE, el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible prevé movilizar, en concreto, un billón de euros en la próxima década<sup>65</sup>. A nivel europeo, el principal instrumento de financiación seguirá siendo el presupuesto de la UE. A este respecto, la Comisión Europea ha propuesto incrementar hasta el 25 por 100 [20 por 100, en el actual Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020] la dotación presupuestaria para integrar la dimensión climática en todos los programas de la UE en el próximo MFP 2021-2027. Además, en el apartado de los ingresos («recursos propios»), el ejecutivo europeo propone la introducción de nuevas fuentes, como la basada en los residuos de envases de plástico no reciclados y el 20 por 100 de los ingresos de la subasta del RCDE<sup>66</sup>. Sin embargo, a pesar del importante papel que juega el presupuesto de la UE, la mayor parte de las inversiones públicas se realiza a nivel nacional, por lo que los objetivos estratégicos y los fondos asignados quedan, en gran parte, en manos de los Gobiernos nacionales y no bajo el control de la UE. Es por ello que uno de los instrumentos que la Comisión Europea está considerando para acelerar y dirigir las inversiones públicas hacia los objetivos climáticos es utilizar las recomendaciones específicas por país dentro del Semestre Europeo. Aunque algunos Estados miembros no siempre han seguido estas recomendaciones, este mecanismo constituye una herramienta muy útil para

<sup>63</sup> La nueva estrategia forestal tomará como punto de partida las prioridades y líneas de actuación trazadas por la propia Comisión Europea en su Comunicación «Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo», COM (2019) 352 final, de 23 de julio.

<sup>64</sup> COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, nota 9, pp. 12-13.

<sup>65</sup> COMISIÓN EUROPEA, «Plan de Inversiones para una Europa Sostenible. Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo», COM (2020) 21 final, de 14 de enero.

<sup>66</sup> COMISIÓN EUROPEA, «Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vela por la seguridad. El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027», COM (2018) 321 final, de 2 de mayo, pp. 29-30.

coordinar las inversiones públicas en torno a prioridades europeas, como la transición hacia la neutralidad climática y la sostenibilidad<sup>67</sup>.

42. Otras piezas clave del dispositivo financiero del Plan de Inversiones del PVE son el Banco Europeo de Inversiones, que prevé duplicar los fondos destinados a la lucha contra el cambio climático, del 25 al 50 por 100 para 2025, y el nuevo Mecanismo para una Transición Justa, que incluye un Fondo de Transición Justa cuyo fin es garantizar que nadie quede excluido en este proceso. Con una dotación de 100.000 millones de euros para el periodo 2021-2027, el Mecanismo de Transición Justa se centrará especialmente en apoyar las regiones y los sectores más afectados por la transición ecológica al depender de combustibles fósiles o de actividades con alto consumo de carbono. Como instrumento financiero, se sumará así a otros Fondos relacionados con la transición hacia la neutralidad climática, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o el nuevo Fondo Social Europeo Plus<sup>68</sup>.

43. La inversión privada es considerada igualmente una pieza clave para financiar la transición ecológica, dada su relevancia en el impulso de numerosas iniciativas, como la mejora de la eficiencia energética de los edificios o la sustitución de vehículos con alto índice de emisiones. Para incentivarla a gran escala, el Plan de Inversiones del PVE prevé destinar al menos el 30 por 100 del Fondo InvestEU a apoyar la inversión privada verde en proyectos que serán previamente evaluados a efectos de verificar que contribuyen a los objetivos sociales y de lucha contra el cambio climático<sup>69</sup>.

44. En el plano operativo, el desarrollo práctico de las distintas estrategias y acciones previstas por el PEV requerirá de buenas dosis de coherencia y coordinación sectorial por parte de los distintos servicios de la Comisión Europea implicados en este proceso de transición. A nivel nacional, la materialización de los objetivos del PVE dependerá de la implementación efectiva que realicen los Estados miembros de las propuestas y acciones normativas que vayan adoptando las instituciones europeas. Por último, la implicación de toda la sociedad civil europea en este proceso de transformación será, así mismo, fundamental para que el PVE sea un éxito en términos de resultados<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> El propio Reglamento sobre Gobernanza establece que los Estados miembros deben procurar que sus planes nacionales de energía y clima tengan en cuenta las recomendaciones específicas por país en el contexto del semestre europeo (art. 9).

<sup>68</sup> COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, nota 66, pp. 4 y 17-20, e *id.*, *The Just Transition Mechanism. Making sure no one is left behind. The European Green Deal*, doi: 10.2775/19010.

<sup>69</sup> El Fondo InvestEU es considerado una versión mejorada del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIS), principal instrumento del Plan Juncker. En este sentido, la intención de la actual Comisión es hacer del nuevo Fondo un mecanismo financiero más selectivo y estricto en la elección de los proyectos, ya que el FEIS llegó a apoyar proyectos con un nivel alto de emisiones en el sector del transporte en los tres primeros años del plan e incluso sigue apoyando todavía este tipo de proyectos en el sector energético. ROGGENBUCK, A. y SOL, X., «Not worth celebrating yet? —The Investment Plan for Europe— a critical analysis of the pilot phase of the Juncker Plan», *Counter Balance*, CEE Bankwatch Network, 2019, pp. 1-46, esp. pp. 21-23.

<sup>70</sup> Distintos movimientos y asociaciones, estudiantes y familias, junto a entidades municipales y regionales, están adoptando numerosas iniciativas en esta dirección. Al respecto de estas experiencias,

45. El PVE destaca como la primera de las prioridades políticas de la actual Comisión Europea, que cuenta con el firme apoyo del Parlamento Europeo, tras declararse la emergencia climática en la UE en noviembre de 2019<sup>71</sup>. El Consejo Europeo, en su reunión de 12 de diciembre de 2019, también confirmó su apoyo al PVE, aunque no por unanimidad, ya que el Gobierno polaco, en particular, expresó que no podía comprometerse en esta fase a cumplir el objetivo de la neutralidad climática para 2050<sup>72</sup>. A la espera de que el tema se aborde en una próxima reunión de los líderes políticos en junio de 2020, lo cierto es que el acuerdo alcanzado supuso el pistoletazo político para el desarrollo de las primeras acciones por parte de la Comisión Europea. Por tanto, puede afirmarse que la transición hacia la transformación verde en Europa ha empezado. Su evolución y progreso en los próximos años determinarán, no solo la propia sostenibilidad de Europa, sino también su contribución a la Agenda 2030.

### 3.2. Impulsando la transición mundial hacia el desarrollo sostenible

46. Europa no puede alcanzar sus objetivos de sostenibilidad de forma aislada, como así reconoce el propio PVE, que pretende servir también como marco instrumental para que la UE contribuya a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Otros dos instrumentos internacionales relevantes en el ámbito de la sostenibilidad son la Agenda de Acción Adís Abeba, que proporciona un marco global para financiar la cooperación al desarrollo sostenible<sup>73</sup>, y el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, que introduce un nuevo enfoque en la gestión del riesgo de desastres<sup>74</sup>. Ambos fueron adoptados también en 2015, completando así la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. En paralelo al desarrollo de estos marcos internacionales, la ayuda financiera internacional se ha ido canalizando progresivamente hacia actuaciones por el clima y el desarrollo sostenible. Para los países menos desarrollados, en concreto, el instrumento financiero más importante es actualmente el Fondo Verde del Clima, que destina alrededor del 50 por 100 de su dotación a acciones de mitigación, acceso y generación de electricidad y promoción de energía renovable. Esta asignación financiera se corresponde con las NDC presentadas por estos países, la mayoría de las

---

véase CHAN, S. y BENCINI, J., «Boosting Non-State climate action in the European Union», *German Development Institute Briefing Paper*, 2018, núm. 21, pp. 1-4.

<sup>71</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental, 2019/2930/RSP.

<sup>72</sup> CONSEJO EUROPEO, «Reunión del Consejo Europeo (12 de diciembre de 2019)-Conclusiones», EUCO 29/19, Bruselas, 12 de diciembre de 2019, y KAETING, D., *EU leaders agree 2050 climate target without Poland*, accesible en <https://www.forbes.com/sites/davekeating/2019/12/13/eu-leaders-agree-2050-climate-target-without-poland/#12d7a81fa4e4>.

<sup>73</sup> Agenda de Acción Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo (Agenda de Acción Addis Abeba), Doc. A/69/L. 82, de 17 de agosto de 2015.

<sup>74</sup> Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, UNISDR, 2015, accesible en [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf).

cuales prioriza los objetivos en el ámbito de la energía, principalmente para desarrollar fuentes renovables y mejorar la eficiencia energética, si bien la consecución de estos fines aparece condicionada, precisamente, a la ayuda internacional<sup>75</sup>.

47. Con respecto a este marco internacional para el desarrollo sostenible y, en particular, a la Agenda 2030, la UE aspira a liderar también el proceso de su implementación a nivel mundial. A tal fin, el PVE prevé distintos instrumentos y esfuerzos a desplegar por la UE en los próximos años. Uno de ellos consistirá en promover una «diplomacia por el Pacto Verde», orientada a exportar el modelo europeo de fomento de la neutralidad climática y la sostenibilidad<sup>76</sup>. Para ello, prevé intensificar la colaboración con países socios y organismos internacionales, como NU, el G7, el G20 o la Organización Mundial de Comercio. Por el momento, puede observarse que la UE está ya desplegando sus instrumentos diplomáticos y financieros para facilitar la transición ecológica en numerosos países socios. Así, por ejemplo, la Comisión Europea trabaja en una Agenda Verde para los Balcanes Occidentales<sup>77</sup> y las cuestiones relacionadas con el clima y el medio destacan también como un capítulo esencial en las relaciones de la UE con África, América Latina, el Caribe, Asia y el Pacífico<sup>78</sup>.

48. Además de los esfuerzos diplomáticos para promover una transición ecológica a escala mundial, la UE intenta alinear toda su acción exterior en coherencia con el Acuerdo de París y la Agenda 2030. Así, los compromisos en materia de desarrollo sostenible se han ido consolidando progresivamente en los acuerdos de libre comercio de la UE. El Acuerdo con Japón, por ejemplo, en vigor desde 2019, es el primero que desarrolla los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París. Con respecto a la política de cooperación al desarrollo, la UE, junto con los Estados miembros, se ha comprometido colectivamente a destinar, al menos el 0,7 por 100 de la renta nacional bruta de la UE a la ayuda oficial al desarrollo, así como a trabajar juntos más eficazmente mediante una programación conjunta y una mejor coordinación sobre el terreno que evite solapamientos e incoherencias. Es la visión común que se desprende del nuevo consenso europeo en materia de desarrollo<sup>79</sup>. En términos operativos, se espera que este nuevo enfoque se vea

<sup>75</sup> ZIMMER, A. *et al.*, *op. cit.*, nota 31, p. 6.

<sup>76</sup> COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, nota 9, p. 23.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>78</sup> Concretamente, la Alianza Mundial contra el Cambio Climático (GCCA, en sus siglas en inglés), iniciativa propia de la UE, lanzada en 2008, constituye sin duda el marco más destacado para impulsar el desarrollo sostenible en los 72 países de estas regiones incluidos en la Alianza, la mayoría de los cuales son países menos desarrollados y pequeños Estados insulares. En su versión actualizada (GCCA+), la Alianza se orienta específicamente a ayudar a estos países a cumplir con sus compromisos del Acuerdo de París, en coherencia con la Agenda 2030. Véase información detallada en <http://www.gcca.eu/about-gcca>.

<sup>79</sup> Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión (2017/C 210/01, «El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro», DO C núm. 210, de 30 de junio de 2017.

facilitado por la puesta en marcha del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, en sus siglas en inglés), un nuevo mecanismo de financiación exterior, orientado expresamente a apoyar la aplicación de los ODS. Con una dotación propuesta de 89.200 millones de euros, el NDICI simplifica la arquitectura financiera de la UE, al unificar en un instrumento varios de los mecanismos actualmente vigentes de financiación exterior. Un 25 por 100 de su dotación se destinará a la acción por el clima, lo que supone un aumento del 5 por 100 con respecto al presupuesto en el actual MFP 2014-2020. Este incremento constituye, sin duda, un indicador importante del compromiso de la UE con la promoción del desarrollo sostenible a nivel global. Ahora bien, la pretendida coherencia y efectividad de las políticas con incidencia en el desarrollo sostenible requerirá, no solo una estrecha sinergia entre la UE y sus Estados miembros a la hora de acordar actuaciones y asignar fondos, sino también una mejor coordinación con los propios países receptores de la ayuda europea, así como con otras instituciones e iniciativas multilaterales<sup>80</sup>.

49. En cualquier caso, como actor de diplomacia climática, la UE necesita aprobar, mediante actos jurídicos vinculantes, objetivos más ambiciosos a escala interna para resultar creíble a nivel internacional. Por ello, el año 2020 será crucial para que la UE pase de la visión estratégica a la acción efectiva en la próxima década, acelerando realmente sus iniciativas contra el cambio climático en coherencia con el Acuerdo de París.

#### 4. CONCLUSIÓN

50. Como organización regional de integración, la UE está decidida a cumplir sus compromisos internacionales en materia de clima y sostenibilidad, así como a liderar el proceso de su implementación a nivel mundial. Para demostrarlo, la UE ha elevado recientemente los objetivos del paquete 2030 de clima y energía, que concreta su NDC inicial en el marco del Acuerdo de París.

51. Sin embargo, como ha resaltado este estudio, aunque la UE consiguiera acelerar su acción y conseguir esas metas más ambiciosas para 2030, los resultados no constituirían una contribución suficiente al Acuerdo de París, ni resultarían coherentes con el objetivo de limitar la subida de la temperatura a 1,5 °C. Puede concluirse, por tanto, que la UE difícilmente puede liderar el proceso de descarbonización global que traza el Acuerdo de París, si no revisa su NDC en 2020 y eleva aún más sus objetivos para 2030, no solo para corresponder de forma efectiva a sus obligaciones internacionales, sino también para resultar coherente con su nueva aspiración de convertirse en la primera economía climáticamente neutra en 2050.

---

<sup>80</sup> BIAL, S., «Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+)», *ecdpm Discussion Paper*, 2019, núm. 243, pp. 1-30.

52. Esa visión y apuesta a largo plazo es la que se recoge principalmente en el PVE, como nuevo marco estratégico e integral de crecimiento sostenible, que debe guiar todas las políticas internas y externas de la UE en los próximos años. Por el momento, no todos los líderes políticos de los Estados miembros han refrendado el objetivo de la neutralidad climática para 2050, pero la Comisión Europea ha iniciado ya el camino hacia su consecución mediante la propuesta de los primeros actos jurídicos, como la Ley del Clima Europea. El pleno desarrollo del PVE conllevará todo un proceso de transformación sistémica de la economía y la sociedad europea, que deberá ser acompañado de medidas de inclusión social, para garantizar una transición justa y evitar rechazos por parte de la ciudadanía. Desde el punto de vista jurídico, la competencia que retienen los Estados miembros en cuanto a la elección y combinación de fuentes energéticas seguirá dificultando a la UE la plena consecución de los objetivos comunes de sostenibilidad, ya que por el momento no se contempla modificación alguna a este respecto. Otros desafíos que determinarán el ritmo y el alcance de los progresos europeos hacia la neutralidad climática serán, entre otros, las futuras relaciones con Reino Unido en materia de clima y energía, el enorme impacto económico y social derivado de la pandemia de la COVID-19 y las consecuencias que esta crisis global tendrá en los compromisos multilaterales sobre el clima.

53. Para afrontar este inquietante e incierto escenario, es probable que la UE tenga que redefinir de nuevo sus estrategias y ajustar los objetivos trazados. Sin embargo, oportunamente adecuado a las circunstancias globales cambiantes y bien implementado en los próximos años, el PVE podría convertirse en un referente para otros países y un ejemplo tangible de que alcanzar la neutralidad climática es técnicamente factible y económica y políticamente viable.

## RESUMEN

### LA UNIÓN EUROPEA EN LA TRANSICIÓN HACIA LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA: RETOS Y ESTRATEGIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS

El Acuerdo de París sobre cambio climático expresa el compromiso de la comunidad internacional de limitar la subida de la temperatura a 1,5 °C para mediados de siglo. Como organización regional de integración, la Unión Europea (UE) fue la primera en adoptar un marco jurídico vinculante para contribuir al logro de este objetivo global. Conocido como el «paquete 2030 clima y energía», los resultados esperados de este marco en términos de reducción de emisiones no se corresponden con lo que se considera una contribución suficiente de la UE al cumplimiento de sus compromisos internacionales. Además, las perspectivas indican que los progresos realizados por la UE hasta el momento no serán suficientes para alcanzar sus objetivos climáticos y energéticos para 2030. Estas predicciones comprometen también la aspiración de la UE de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Para acelerar el proceso, la Comisión Europea ha propuesto el Pacto Verde Europeo, como nuevo marco estratégico integrado que debe guiar la acción interna y externa de la UE hacia la neutralidad climática y la sostenibilidad en la próxima década. Su implementación efectiva comporta una transformación sistémica cuya materialización requerirá buenas

dosis de voluntad política y acción concertada entre responsables públicos, agentes económicos y el conjunto de la sociedad.

**Palabras clave:** Acuerdo de París, Unión Europea, paquete 2030 clima y energía, neutralidad climática, sostenibilidad, Pacto Verde Europeo.

### ABSTRACT

#### THE EUROPEAN UNION IN THE TRANSITION TOWARDS CLIMATE NEUTRALITY: CHALLENGES AND STRATEGIES TO IMPLEMENT THE PARIS AGREEMENT

The Paris Agreement represents the international community's commitment to limit the temperature rise to 1.5 °C by mid-century. As a regional organization of integration, the European Union (EU) was the first to adopt a legally binding framework to address the achievement of this global objective. Known as the «2030 climate-energy package», the expected results of this framework in terms of emission reductions do not correspond to what would be a sufficient contribution from the EU to its international commitments. In addition, perspectives indicate that the progress made by the EU so far will not be sufficient to meet its climate and energy targets by 2030. These predictions also jeopardize the EU's ambition to achieve climate neutrality by 2050. To accelerate the process, the European Commission has proposed the European Green Deal, a new integrated strategic framework that should guide the EU internal and external action towards climate neutrality and sustainability in the next decade. Its effective implementation involves a systemic transformation whose accomplishment will require a good dose of political will and a concerted action between public officials, economic agents and society as a whole.

**Keywords:** Paris Agreement, European Union, 2030 climate-energy package, climate neutrality, sustainability, European Green Deal.