

TERESA FAJARDO DEL CASTILLO: *La diplomacia del clima de la Unión Europea. La acción exterior sobre cambio climático y el Pacto Verde Mundial*, Madrid, Reus Editorial, 2021, 191 págs.

Desde el inicio de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, a finales de los años ochenta, la Unión Europea ha tratado de asumir el liderazgo en la construcción de este régimen internacional. No cabe duda de que en las primeras etapas de este proceso lo ejerció con autoridad ante sus Estados miembros y los terceros Estados, con la adopción del sistema de comercio derechos de emisión, rescatando en su momento el Protocolo de Kioto tras la retirada de Estados Unidos en 2001 o facilitando el acuerdo con la Federación Rusa que habría de permitir su entrada en vigor en 2005. Sin embargo, siendo aún uno de los actores clave junto con Estados Unidos y China, este liderazgo ha disminuido progresivamente desde la Conferencia de Copenhague en 2009, en la que la Unión Europea perdió el pulso y el impulso y terminó la cumbre con un sentimiento de frustración y cierta humillación política.

Poco a poco, la Unión Europea ha ido recuperando, trabajosamente, este estatus de líder reputado, que volvió a asumir, en parte, en las negociaciones del Acuerdo de París. A lo largo de estos altibajos, la posición de la Unión Europea ha girado siempre alrededor del «ejemplo» que daba en la aplicación de su política climática, un ejemplo que se basa en el marco regulatorio que desarrolla a nivel interno y que quiere trasladar al ámbito internacional. De este modo, ha impulsado y ejercido el diálogo y la interacción continua con terceros Estados y ha promovido el avance de la norma internacional a partir de los progresos previos de los Estados con capacidad para liderar el proceso. Esta estrategia ha continuado a través de la actual Diplomacia Climática de la Unión Europea y, aunque sigue experimentando una clara dificultad para convertirse en el actor de primer orden que desea ser en la escena internacional, ha ido reforzando su legitimidad en la lucha contra el cambio climático, no solo a los ojos de los ciudadanos europeos, sino también a los de terceros países.

En este sentido, la monografía de la Dra. Fajardo del Castillo supone una aportación imprescindible al estudio y análisis de esta Diplomacia Climática de la Unión Europea y permite una mejor comprensión de sus objetivos, de su contenido y de su alcance. Constituye, así, un título de obligada lectura para quienes deseen aproximarse a esta cuestión.

La Dra. Fajardo del Castillo tiene ya una dilatada experiencia en el campo que aborda en la presente monografía. En sí misma, esta constituye un desarrollo importante de una de las obras primerizas de su autora, *La política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente*, publicada en el

año 2005 como resultado de su tesis doctoral. Entre esta y la publicación que ahora nos ocupa, median poco más de quince años, a lo largo de los cuales la autora ha desarrollado una intensa actividad investigadora que se articula principalmente en torno a los temas relacionados con el Derecho internacional del medio ambiente y el Derecho ambiental de la Unión Europea, dos ámbitos en los que, sin lugar a duda, se ha ganado con creces la consideración, en nuestro país, de referente doctrinal en la materia.

Su honestidad como investigadora y su capacidad de trabajo, también su generosidad y su tenacidad, han caracterizado desde entonces sus trabajos académicos, en los que ha mostrado siempre un gran rigor científico y un sólido conocimiento del Derecho internacional y del Derecho de la Unión Europea. Su nueva monografía refleja de nuevo todos estos méritos, como no podía ser de otro modo, además de otro que también encontramos en sus anteriores publicaciones, como es la valentía de posicionarse, desde la primera línea de su trabajo, en defensa de una Unión Europea que seguramente no se encuentra ahora en su mejor momento, para «reivindicar» su papel «como gran defensora del multilateralismo ambiental promovido por la Organización de las Naciones Unidas».

La elaboración de la monografía se planteó como un reto que la autora ejecutó en los difíciles tiempos de pandemia y confinamientos varios y que ha superado ampliamente, tal y como evidencia el reconocimiento de su trabajo con el XV Premio Andaluz de Investigación Europea de la Junta de Andalucía concedido en 2021. La obra aborda la compleja articulación y desarrollo de la Diplomacia del Clima de la Unión Europea, en un momento en que la organización necesita renovar los mecanismos de la diplomacia tradicional mediante la recuperación del multilateralismo para «la resolución de los problemas globales a través de un marco regulatorio común». Sin embargo, la autora no se limita a analizar la acción política de la Unión Europea en los foros climáticos internacionales, sino que también se centra en el desarrollo de los instrumentos que le ofrece el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a nivel interno para llevar a cabo esta acción cuando estos tienen una dimensión internacional.

La monografía se estructura en siete capítulos, incluida la introducción, que se ordenan a partir de un doble enfoque. De una parte, la autora examina, en los capítulos segundo y tercero, la articulación de esta Diplomacia del Clima a partir de la especificidad de la Unión Europea y el condicionamiento que conlleva la falta de una estructura institucional consolidada que facilite el ejercicio de las competencias internacionales, lo que afecta a su capacidad como poder regulador externo en la lucha contra el cambio climático y como proveedora de objetivos políticos y técnicas jurídicas. De otra parte, los capítulos cuarto, quinto y sexto analizan las distintas dimensiones de la Diplomacia

Climática de la Unión Europea, desde su despliegue en el contexto de la gobernanza mundial, pasando por las distintas manifestaciones que encuentra en el ejercicio de la acción exterior en ámbitos políticos y económicos, hasta la incidencia que tiene el Pacto Verde Europeo en la configuración de los elementos que la definen.

Así, el capítulo segundo presenta el origen, objetivos, principios y caracteres propios de la Diplomacia del Clima de la Unión Europea. La autora parte de una constatación clave, como es la del reto que supone para la Unión Europea la superación de su dependencia con respecto de los vaivenes de las otras grandes potencias en el marco del régimen del cambio climático, que solo ha podido franquear mediante la presentación de iniciativas que permitieran avanzar en la negociación de los instrumentos internacionales. Esta situación ha ido conformando los diferentes principios que caracterizarán esta Diplomacia del Clima, con el objetivo de «llevar a cabo “procesos de socialización de la Unión Europea entre los representantes implicados en las negociaciones”». En opinión de la autora, para sortear estas dificultades en la construcción de un régimen climático global, la Unión Europea ha construido una auténtica Diplomacia del Clima, propia y diferenciada de la acción que lleva a cabo en otros ámbitos. En este proceso, ha ido incorporando a la misma los principios que ya establece el Tratado en materia de protección del medio ambiente y de acción exterior, a la vez que ha recogido también los principios que se han configurado en el marco de los acuerdos internacionales sobre el clima, tales como el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de no regresión, el principio de precaución o el principio de evitar la producción de daños. La Dra. Fajardo del Castillo destaca también la relevancia de los instrumentos de *soft law*, en la medida en que han servido para allanar el camino ante las reticencias de los terceros Estados, pero advierte sobre el riesgo que conllevan de diluir el contenido normativo de los compromisos internacionales en esta materia.

En el capítulo tercero aborda, en primer lugar, la dimensión interna y externa de la Diplomacia del Clima y observa como su fortaleza, expresada, por ejemplo, en la existencia de un marco regulatorio fuerte a nivel interno, puede percibirse como una debilidad cuando se cuestiona por sus propios Estados miembros. La autora se refiere seguidamente a su dimensión política, vinculada con la vocación de liderazgo de la Unión Europea y la utilización de los instrumentos políticos, jurídicos, económicos y técnicos que le ofrece el Derecho de la Unión. El núcleo de este capítulo se encuentra, sin embargo, en el estudio de la dimensión jurídica de la Diplomacia del Clima y las dificultades que experimenta la Unión Europea para exportar su «acervo climático». La autora analiza las limitaciones institucionales impuestas por el sistema de la Unión Europea en la negociación de los grandes acuerdos internacionales

y, en general, en el uso de sus instrumentos de política exterior. El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros y la distribución de estas competencias entre sus instituciones, con complejos procedimientos para la toma de decisiones y para definir sus prioridades de acción exterior, no favorece la adopción de medidas de carácter transversal como las que se requieren para combatir la urgencia del cambio climático.

Sentadas estas premisas acerca de su configuración, la Dra. Fajardo del Castillo realiza, en los tres siguientes capítulos, un amplio recorrido a lo largo de las distintas formas en que la Unión Europea despliega esta Diplomacia del Clima y nos ofrece una visión panorámica y global del alcance de la misma.

Así, el capítulo cuarto lo dedica a analizar, con un enfoque institucional, la Diplomacia del Clima de la Unión Europea en el contexto de la gobernanza climática. Para ello aborda la acción de la Unión Europea en tres ámbitos. Por un lado, en los órganos de la Organización de Naciones Unidas y en el marco institucional creado por los acuerdos multilaterales suscritos en su seno, con especial detenimiento en los acuerdos climáticos. Al respecto, la autora no se limita a referir los matices del discurso político de la Unión Europea en estos foros, sino que presta especial atención a su acción jurídica en el proceso de adopción de las normas internacionales, aportando un análisis sugerente acerca de los problemas que suscita la representación de la Unión Europea y sus Estados miembros y el papel del Servicio Europeo de Acción Exterior cuando interviene en los procedimientos formales e informales de nomogénesis. Por otro lado, examina cómo la Unión Europea ha favorecido la creación de sinergias entre los instrumentos climáticos y las acciones emprendidas en otros marcos jurídicos, también bajo el paraguas de la Organización de Naciones Unidas. Finalmente, hace un rápido repaso del papel de la Unión Europea en los foros económicos, deteniéndose brevemente en el G-7 y el G-20, en los que reconoce que esta ha sucumbido en su esfuerzo de contener las inclinaciones gubernamentales de sus Estados miembros, a quienes ha cedido el protagonismo.

El capítulo quinto, que destaca especialmente por su carácter propositivo y por su enfoque crítico, examina en un orden distinto al que aquí se expone, cómo la acción exterior de la Unión Europea se ha puesto al servicio de la Diplomacia del Clima. De hecho, la autora ya advertía en su capítulo segundo que esta «necesita de todas las herramientas económicas y comerciales de las que dispone» y para su análisis es obvio que la Dra. Fajardo del Castillo domina sobradamente de las herramientas conceptuales necesarias. Así, examina con precisión como se ha ido incorporando la lucha contra el cambio climático, vinculada al modelo económico que propone el Pacto Verde Europeo, en la cláusula de condicionalidad de los acuerdos de asociación y en los acuerdos comerciales con terceros Estados, si bien su aplicación

práctica y potencialidad está aún por ver. Complementa este aspecto con un examen pormenorizado del ejercicio de la Diplomacia del Clima a través de estos acuerdos, haciéndolos girar en torno a los compromisos del Acuerdo de París y las directrices para su implementación, el Paquete Climático de Katowice, que se ha acabado de cerrar en la COP 26 de Glasgow. Destaca, de una parte, el nuevo planteamiento que ofrecen los acuerdos comerciales de nueva generación los cuales, a pesar de sus muchas limitaciones, han incorporado la lucha contra el cambio climático, un aspecto que la autora analiza con detenimiento y, de la otra, las expectativas que se han abierto con ocasión de la revisión del acuerdo de asociación con los países ACP. También evalúa un ámbito concreto, el de la política de Vecindad con los países del Este, en el que la Unión Europea ha logrado destilar con éxito los objetivos y el marco regulatorio que definen su política ambiental. La renovación del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional en junio de 2021, bajo la estela del Pacto Verde Europeo, se presenta como un instrumento clave para reforzar las acciones de lucha contra el cambio climático en la región. Menos exitosa ha resultado la incorporación de la Diplomacia del Clima en el Sistema de Preferencias Generalizadas, en el que a pesar de que los acuerdos climáticos figuran entre aquellos que requieren un seguimiento por las partes beneficiarias del Sistema, la Comisión Europea no puede más que constatar, año tras año, el incumplimiento de este compromiso. Este déficit justifica la inclusión de un último apartado en este capítulo acerca de las medidas de la Unión Europea para facilitar el cumplimiento por estos Estados de sus obligaciones de mitigación y de adaptación. Finalmente, la autora valora, en ocasiones volviendo sobre alguna de las cuestiones previamente examinadas, el alcance de la Diplomacia del Clima en las relaciones bilaterales que la Unión Europea desarrolla con el Reino Unido, con Estados Unidos y con China, en las que la lucha contra el cambio climático ha sido uno de los temas destacados.

El capítulo sexto profundiza en el estudio de la convergencia entre la Diplomacia del Clima de la Unión Europea, el Pacto Verde Europeo y el Acuerdo de París. La autora hace un interesante ejercicio de prospección para explorar hasta que punto el Pacto Verde Europeo representa un impulso definitivo para el cambio de paradigma en la lucha contra el cambio climático. A partir de la premisa de que las soluciones intermedias, aunque concebibles, difícilmente conllevarán el relevo que exige un modelo global de transición económica, la autora reclama un «multilateralismo creativo». Así, examina diversos instrumentos que pueden ser determinantes en este cambio. Identifica las posibilidades del sistema de comercio de emisiones, en su configuración actual, así como del nuevo mecanismo de desarrollo sostenible del Acuerdo de París, pero centra su atención, especialmente, en las medidas de ajuste de las emisiones de carbono en frontera que, aún por definir, constituyen una

opción clara de la Unión Europea. Como apunta la autora, son necesarias medidas de gran alcance como las mencionadas para que todo ello no quede en una simple posibilidad teórica, pero advierte con razón, también, que su adopción puede poner a la Unión Europea entre la espada y la pared en otros organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio.

La obra se cierra, finalmente, con un capítulo séptimo en el que la autora desglosa ocho grandes conclusiones que se desprenden de su estudio. En la línea de todo el trabajo, estas expresan su claro compromiso con los valores que defiende la Unión Europea; valores que, a falta de otras alternativas y atendiendo al coste de la inacción frente a la emergencia climática, legitiman a la Unión Europea para pretender «formular como universal lo que es una decisión regional». La Diplomacia del Clima de la Unión Europea se pone así al servicio de este objetivo y lo hace, en particular, reforzando la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo. Mediante esta Diplomacia del Clima y a pesar de las reticencias de algunos Estados miembros y de que su acción exterior nunca ha estado exenta de problemas, la Unión Europea ha conseguido proyectar su poder regulador en el contexto del régimen internacional del cambio climático. Y tiene ahora ante sí los instrumentos que impulsa el Pacto Verde Europeo, que la autora ha analizado a lo largo de los capítulos anteriores de una manera sugerente e ilustrativa: la condicionalidad climática, la transformación de la política comercial común o la incorporación de medidas para el ajuste de emisiones de carbono en frontera, todos ellos mecanismos que suscitan ya un gran debate y que marcarán en los próximos años la agenda de la Unión Europea.

A lo largo de la monografía, por tanto, se abordan, con gran rigor científico y una redacción clara y precisa, las cuestiones esenciales en esta materia. La Dra. Fajardo del Castillo lo hace desde la doble perspectiva del régimen internacional del cambio climático, delimitado por los objetivos que establece el Acuerdo de París, y de la política climática de la Unión Europea, en ocasiones marcada por las divergencias entre sus intereses y los de sus Estados miembros y casi siempre condicionada por sus dificultades para participar en los foros internacionales, dos aspectos que la organización ha ido superando mediante una Diplomacia del Clima proactiva y rica en instrumentos. Debe subrayarse, además, que el estudio que la Dra. Fajardo del Castillo lleva a cabo, que acompaña con un exhaustivo análisis de los documentos oficiales y una amplia bibliografía, no solo presenta el estado de la cuestión, sino que plantea también los retos actuales y de futuro a los que la Unión Europea debe hacer frente como uno de los actores principales del régimen internacional del cambio climático.

Valga por último apuntar que, entre las publicaciones doctrinales dedicadas al derecho ambiental internacional y, en particular, al cambio

climático, la obra que aquí se presenta cumple una doble función: Por un lado, constituye una obra de referencia obligada para los especialistas en las cuestiones jurídicas vinculadas con el régimen internacional del cambio climático y la política climática de la Unión Europea, y muy especialmente para los internacionalistas interesados en el análisis de las fortalezas y debilidades de la Unión Europea en el escenario internacional. A su vez, es un instrumento atractivo no solo para futuros juristas, sino también para todos aquellos profesionales interesados en esta materia —entre ellos, los graduados en Ciencias Ambientales a los que la Dra. Fajardo del Castillo dedica su monografía—, a quienes introduce en el lenguaje y los conceptos de los instrumentos de la Unión Europea en el ámbito de la acción exterior y de la lucha contra el cambio climático. Todo ello, multiplica, claramente, el valor conjunto de la sobresaliente monografía de la Dra. Fajardo del Castillo.

*Mar Campins Eritja*  
Universitat de Barcelona