

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE
EN MATERIA AMBIENTAL.
INTERACCIONES, NORMAS Y PREFERENCIAS***

**THE EU FOREIGN POLICY
ON ENVIRONMENTAL MATTERS.
INTERACTIONS, NORMS, AND PREFERENCES**

por ORIOL COSTA
Universitat Autònoma de Barcelona

* Este texto forma parte del proyecto EU-IANUS, «La Unión Europea en un sistema internacional en transición: crisis, polaridad y multilateralismo», financiado por el Plan Nacional de I+D del Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2012-33361).

RESUMEN

La Unión Europea emite un discurso muy nítido sobre su papel como actor internacional. En una época de fuerte interdependencia y de graves problemas globales, sostiene el argumento, la Unión es multilateral en lo interno y favorable a las soluciones multilaterales en lo internacional. Y ciertamente, a lo largo de las últimas dos décadas la relación entre la UE y las instituciones internacionales se ha hecho más sostenida y coherente. La política ambiental internacional ha jugado un papel relevante en la construcción de este perfil multilateralista de la UE. Y dentro de la política ambiental internacional, han ocupado un lugar central las negociaciones internacionales del clima, con toda probabilidad las que gozan de más visibilidad desde hace ya prácticamente tres décadas. En general, el papel de la UE en las negociaciones del clima ha sido bien estudiado, en el sentido de que sabemos en qué ha consistido y cuáles han sido sus puntos fuertes y débiles. No obstante, este texto argumenta que para entender la política de la UE respecto del clima debemos tomar en consideración la influencia, muy sustancial, que sobre ella ha tenido lo internacional. Estamos, pues, ante una relación de doble sentido, a la vez ascendente y descendente, de co-constitución recíproca. La UE construye sus medidas internas y sus posiciones ante las negociaciones internacionales interactuando con otros, esto es, en tanto que actor social, no atomísticamente en un entorno vacío de actores y desprovisto de normas. De hecho, la propia calidad de la UE como actor internacional no hubiera podido construirse, en los momentos clave, sin una fuerte influencia de las negociaciones multilaterales sobre el clima.

ABSTRACT

The European Union (EU) provides a neat presentation of itself as a global player. In an age of enhanced interdependency, the argument goes, the EU is multilateral internally and multilateralist internationally. To be sure, during the last two decades the relationship between the EU and international institutions has become more sustained and consistent. More the point, international environmental politics and international climate negotiations in particular have played a relevant role, in the construction of the EU as a multilateralist actor. On the whole, the role of the EU in such negotiations has been thoroughly explored, in that we know what it has consisted of and which have been its strong and weak points. Nevertheless, this text argues that in order to understand EU climate policies and politics we need to take into account the rather remarkable influence that international institutions have had on the EU. In other words, the relationship between the EU and climate negotiations goes both bottom-up and top-down, and

it has co-constitutive consequences. The EU puts together its internal measures and negotiation stances by inter-acting with other agents, i.e. as a social actor, not in an atomistic manner, as if it lived in a space devoid of actors and norms. Actually, the actorness of the EU itself could have not been built without a strong influence of multilateral climate negotiations.

Palabras clave: Unión Europea, política exterior, cambio climático, instituciones internacionales.

Key words: European Union, foreign policy, climate change, international institutions.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN. LA UNIÓN EUROPEA COMO LÍDER DE LA POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL
- II. LA INTERACCIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES
- III. QUIÉN DECIDE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL CLIMA
 1. **Un grupo de decisores de rango intermedio**
 2. **Construcción de alianzas e integración europea**
- IV. LA UNIÓN EUROPEA EN LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DEL CLIMA
 1. **1985-1994: De ausente a poco relevante**
 2. **1995-2001: Ambición internacional y poquedad interna**
 3. **2001-2013: Crisis de lo internacional y auge de lo doméstico**
- V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN. LA UNIÓN EUROPEA COMO LÍDER DE LA POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL

La Unión Europea emite un discurso muy nítido sobre su papel como actor internacional. En una época de fuerte interdependencia y de graves problemas globales, sostiene el argumento, la Unión es multilateral en lo interno y favorable a las soluciones multilaterales en lo internacional. Y ciertamente, a lo largo de las últimas dos décadas la relación entre la UE y las instituciones internacionales se ha hecho «más sostenida y coherente»¹. La Estrategia Euro-

¹ K. E. JØRGENSEN, *The European Union and International Organizations*, Routledge, Londres, 2009. Esta evolución ha venido acompañada de un aumento paralelo de la atención prestada por los académicos al papel de la UE ante las instituciones internacionales. Así, se ha estudiado el origen de la identidad y la preferencias multilaterales de la UE, el papel de la UE en la promoción del regionalismo, lo complicado de la intersección entre la UE y las organizaciones multilaterales de lógica estatocéntrica y el potencial de la UE para conformar las normas y reglas del sistema multilateral. Véase, por ejemplo, K. E. JØRGENSEN (2006a), «A Multilateralist Role for the EU?», en O. ELGSTRÖM y M. E. SMITH (eds.), *The European Union's Role in International Politics: Concepts and Analysis*, Routledge, Londres; I. MANNERS y S. LUCARELLI (2007), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, Londres; GROOM, J. (2007), «Multilateralism as a way of life in Europe», en E. NEWMAN, R. THAKUR y J. TIRMAN (eds.), *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press, Tokyo; J. GRUGEL (2007), «Democratization and Ideational Diffusion: Europe, Mercosur and the Concept of Social Citizenship», *Journal of Common Market Studies*, 45(1), 43-68; F. SÖDERBAUM y L. VAN LANGENHOVE (eds.) (2007), *The EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism*, Routledge, Londres; K. V. LAATIKAINEN y K. E. SMITH (eds.), *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*, Palgrave, Houndmills; N. CHABAN, O. ELGSTRÖM y M. HOLLAND (2006), «The European Union as Others See It», *European Foreign Affairs Review*, 11(2), 245-262; M. E. SMITH (2011), «A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role», *Journal of European Public Policy*, 18(2), 144-163; R. KISSACK (2008), «EU Actorness in the International Labour Organisation: Comparing declaratory and voting cohesion», *Global Society*, 22(4), 469-89; J. L. MORTENSEN (2009), «The World Trade Organization and the European Union», en K. E. JØRGENSEN (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, Londres. Entre nosotros, véanse E. BARBÉ (dir.) (2012), *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*, Tecnos, Madrid; E. BARBÉ (2012), «La UE frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del prestigio perdido», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 100, 91-112; y J. I. TORREBLANCA (2011), *La fragmentación del poder europeo*, Icaria, Barcelona, por ejemplo. Pueden revisarse también los resultados del proyecto EU4Seas, liderado por el Dr. Jordi Vaquer desde el CIDOB (www.EU4Seas.eu) y los del proyecto DYNAMUS, liderado por la Dra. Esther Barbé desde el IBEI y la UAB (<http://multilateralismo.blogspot.com.es/>). El grupo liderado por la Dra. Barbé, articulado en torno al Observatorio de Política Exterior

pea de Seguridad² es muy explícita, acerca de la elección del apoyo al multilateralismo como pilar básico de la política exterior de la UE. Más en general, el refuerzo de las negociaciones e instituciones multilaterales se encuentra «entre los objetivos estratégicos más claramente formulados en los documentos y discursos» de la UE³. Además, esta preferencia tiende a expresarse no en términos estratégicos, no como una preferencia basada en el interés egoísta, sino en términos normativos⁴. Blavoukos y Bouratonis han argumentado que, a pesar de la inclusión de la palabra *eficaz* en la fórmula *multilateralismo eficaz*, «lo que arroja un análisis de los discursos y documentos de la UE es una fuerte creencia en el valor del multilateralismo *per se*»⁵. La UE, pues, se presenta y a menudo es percibida como un actor especial o «distinto»⁶. La literatura académica ha reflejado esta singularidad de la UE como actor internacional, a veces con la poco disimulada complicidad de las instituciones comunitarias, mediante conceptos como «potencia normativa»⁷, «objetivos de *milieu*»⁸ y «potencia gentil»⁹, entre otros.

La política ambiental internacional ha jugado un papel relevante, en la construcción de este perfil multilateralista de la UE¹⁰. Como han argumentado Charlotte Bretherton y John Vogler, «el desarrollo de concepciones internacionales de la política ambiental y la sostenibilidad han proporcionado oportunidades para la afirmación de la *actorness* [la calidad de actor internacional] de

Europea, ha iniciado recientemente otro proyecto que incluirá estudios sobre la relación entre la UE y las instituciones internacionales cuya actividad puede consultarse aquí: <http://euianus.wordpress.com/>

² ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD (2003), «Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad», Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

³ K. E. JØRGENSEN (2009), *The European Union and International Organizations...*, 1; K. E. JØRGENSEN (2006a), «A Multilateralist Role for the EU?...», *op. cit.*, 38.

⁴ M. E. SMITH (2011), «A liberal grand strategy in a realist world?...», *op. cit.*, 148.

⁵ S. BLAVOUKOS y D. BOURANTONIS (2011), «Introduction. The EU presence in international organizations», en S. BLAVOUKOS y D. BOURANTONIS (eds.), *The EU Presence in International Organizations*, Routledge, Londres, 1-15, 7.

⁶ O. ELGSTRÖM y M. SMITH (2006), «Introduction», en O. ELGSTRÖM y M. SMITH (eds.), *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and Analysis*, Routledge, Londres, 1-10, 3.

⁷ I. MANNERS (2002), «Normative power Europe: A contradiction in terms?», *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258.

⁸ N. TOCCI (2008), «Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners», en N. TOCCI (ed.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, CEPS, Brussels, 1-23.

⁹ C. MERLINI (2001), «Europe's Gentle Power», *The International Spectator*, 36(3), 113-116.

¹⁰ Véase, por ejemplo, N. J. VIG y M. G. FAURE (2004), *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, The MIT Press, Cambridge (MA). Y, entre nosotros, véase T. M. FAJARDO (2005), *La Política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente*, Tecnos, Madrid.

la Comunidad Europea»¹¹. Y dentro de la política ambiental internacional, han ocupado un lugar central las negociaciones internacionales del clima, con toda probabilidad las que gozan de más visibilidad desde hace ya prácticamente tres décadas¹². Es un lugar común, afirmar que la UE ha liderado las negociaciones del clima —pero en esta ocasión se trata de un lugar común bien fundado. Veamos de manera muy sumaria en qué ha consistido este liderazgo, que más adelante será desmenuzado y matizado.

Hasta principios de la primera década de este siglo, la UE lideró las negociaciones por la vía de defender en ellas las posiciones ambientalmente más avanzadas. Durante la negociación de la CMNUCC, a principios de los años noventa, la entonces Comunidad Europea defendió la necesidad de estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a los niveles de 1990 para el año 2000¹³. Más tarde, en el camino hacia el Protocolo de Kioto (1997), la UE presentó la propuesta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero más ambiciosa, de entre todas las defendidas por países industrializados¹⁴. Similarmente, la Unión se mostró reticente a las distintas fórmulas para disminuir los costes de reducir las emisiones, ya fueran los llamados mecanismos de flexibilidad o algunos tipos de sumideros (esto es, almacenes temporales de CO₂ de carácter natural, como los bosques)¹⁵. En algunos otros momentos el liderazgo de la UE ha implicado la adopción de iniciativas diplomáticas que han resultado clave. Después de que George W. Bush anunciara en marzo de 2001 que los EEUU no iban a ratificar el Protocolo, la Unión se embarcó en una intensa actividad diplomática para evitar una cascada de renunciadas por parte de otros países¹⁶. Los estados miembros y la propia Unión fueron los primeros grandes emisores en ratificar el Protocolo de Kyoto en mayo de 2002. Asimismo, la decisión rusa de ratificar Kioto, que permitió su entrada en vigor,

¹¹ C. BREThERTON y J. VOGLER (1999), *The European Union as a global actor*, Routledge, Londres, 106.

¹² S. OBERTHÜR (2011), «The European Union's performance in the international climate change regime», *Journal of European Integration*, 33(6), 667-682, 669.

¹³ T. GOLDMAN (1990), «Global Climate», en G. HANDL (ed.), *Yearbook of International Environmental Law*, 1, Graham and Trotman Ltd, Londres, 103; KJELLEN, B. (1994), «A personal assessment», en I. M. MINTZER y A. LEONARD J. (eds.), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute, Cambridge, 162.

¹⁴ S. H. SCHNEIDER (1998), «Kyoto protocol: the unfinished agenda», *Climatic Change*, 39, 1-21, 4.

¹⁵ R. LOSKE y S. OBERTHÜR (1994), «Joint implementation under the climate change convention», en *International Environmental Affairs*, 6(1), 45-58, 53; K. G. BEGG (2002), «Institutions for global environmental change. Implementing the Kyoto protocol on climate change: environmental integrity, sinks and mechanisms», *Global Environmental Change*, 12, 331-336, 334.

¹⁶ C. VROLIJK (2002), «A new interpretation of the Kyoto Protocol. Outcomes from The Hague, Bonn and Marrakesh», *Briefing Paper*, Sustainable Development Programme, The Royal Institute of International Affairs.

también ha sido atribuida (como mínimo parcialmente) a las presiones ejercidas por la Unión¹⁷. Finalmente, también cabe adjudicar a la UE y a su actitud proactiva parte del impulso de las negociaciones sobre el período post-2012¹⁸.

En general, este ejercicio de liderazgo ha sido bien estudiado, en el sentido de que sabemos en qué ha consistido y cuáles han sido sus puntos fuertes y débiles¹⁹. No obstante, en este texto queremos apuntar un argumento que se nos antoja crucial y todavía no lo suficientemente explorado, a saber, que la relación entre la UE y las negociaciones e instituciones internacionales del clima²⁰ está lejos de darse de forma unilateral y únicamente en sentido ascendente²¹. En otras palabras, la relación no consiste únicamente en la influencia de la UE en el sistema multilateral. Para entender la política (exterior e interior) de la UE respecto del clima debemos tomar en consideración la influencia, muy sustancial, que sobre ella ha tenido lo internacional. Estamos, pues, ante una relación de doble sentido, a la vez ascendente y descendente, de co-constitución recíproca. La UE construye sus medidas internas y sus posiciones ante las negociaciones internacionales interactuando con otros, esto es, en tanto que actor social, no atomísticamente en un entorno vacío de actores y desprovisto de normas. De hecho, como se argumentará más adelante, la propia calidad de la UE como actor internacional (la *actorness* de la que nos hablan Bretherton y

¹⁷ J. KARAS (2004), «Russia and the Kyoto Protocol: Political Challenges», *Briefing Note*, The Royal Institute of International Affairs, Londres; A. KORPPOO (2003), «Forging alliance with Russia: the example of a Green Investment Scheme», *Climate Policy*, 3, 67-76; A. KORPPOO, C. VROLIJK y J. STERN, (2001), «Energy and climate: Russian-European partnership», *Workshop Report*, Energy and Environment Programme, The Royal Institute of International Affairs.

¹⁸ S. OBERTHÜR (2011), «The European Union's performance in the...», *op. cit.*

¹⁹ P. HARRIS (ed.) (2007), *Europe and global climate change. Politics, foreign policy and regional cooperation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 22; GRUBB, M. y J. GUPTA (2000), «Climate change, leadership and the EU», J. GUPTA y M. GRUBB (eds.), *Climate Change and European Leadership. A sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 3-14, 18; S. ANDRESEN y S. AGRAWALA (2002), «Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime», *Global Environmental Change*, 12, 41-51; C. JAEGER *et al.* (1997), «Procedural leadership in climate policy: a European task», *Global Environmental Change*, 7(3), 195-203.

²⁰ En este trabajo se utilizan los términos régimen e institución de forma intercambiable, como viene siendo habitual en parte de la literatura [L. L. MARTIN y B. A. SIMMONS (1998), «Theories and Empirical Studies of International Institutions», *International Organization*, 52(4), 729-757]. Esto es, como «principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales» [S. KRASNER (1982), «Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables», *International Organization*, 36(2), 185-205, 185].

²¹ S. OBERTHÜR y D. TÄNZLER (2007), «Climate Policy in the EU: International Regimes and Policy Diffusion», en P. HARRIS (ed.), *Europe and Global Climate Change. Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 256.

Vogler²²) no hubiera podido construirse, en los momentos clave, sin una fuerte influencia de las negociaciones multilaterales sobre el clima.

Esta aproximación permite, además, dar cuenta de la siguiente anomalía: contrariamente a lo que debería esperarse de lo que podemos llamar lógica AETR (la sentencia de 1971 sobre el *Acuerdo europeo relativo al trabajo de los conductores de vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera* que fue clave para la construcción de las relaciones exteriores de la Comunidad), que sugeriría que la dimensión internacional de una política consiste en la externalización de una política interna ya existente, la política exterior del clima se desarrolló mucho antes y de manera mucho más ambiciosa que la interna. Desde luego, cualquier explicación del papel de la UE en las negociaciones del clima debe ser capaz de dar cuenta de esta brecha entre lo internacional y lo interno. Este estudio sugiere una explicación de este tipo: la influencia descendente de la política internacional del clima sobre la Unión.

El texto está organizado en otros cuatro apartados. El apartado 2 conceptualiza la forma en que tiene lugar la interacción bidireccional entre la UE y el sistema multilateral, esto es su co-constitución. Para ello echaremos mano de aportaciones de constructivistas y de otros autores que, a medio camino entre el liberalismo y el institucionalismo sociológico, han concebido a los actores fundamentalmente como inter-actores. El apartado 3 explora los lugares y procesos concretos en los que se sustancia la interacción. A saber, explora las redes y procesos de toma de decisiones que han conformado la política (exterior e interior) de la UE sobre el cambio climático. En este sentido, se presentará un análisis bastante detallado de los mecanismos mediante los cuales los estados miembros y las instituciones de la UE llegan a acuerdos. El apartado 4 abre el foco y presenta una historia de las negociaciones internacionales del clima y de la participación de la UE en ellas. El estudio presta una atención especial a los momentos clave de la construcción de la UE como actor internacional en lo tocante al cambio climático, con el objetivo de observar la influencia ejercida por las negociaciones internacionales. Finalmente, el apartado 5 extrae algunas conclusiones y propone direcciones para futuras investigaciones.

II. LA INTERACCIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

El argumento central de este estudio es que la UE se comporta como un actor social. Es decir, que compone sus preferencias a través de la interacción con otros actores, a menudo también *con o en el marco de* instituciones inter-

²² C. BRETHERTON y J. VOGLER (2006), *The European Union As a Global Actor*, Routledge, Londres.

nacionales. Se defenderá, pues, que las instituciones internacionales «moldean las políticas de la UE, en ocasiones fuertemente» y que «pueden actuar como fuente de preferencias y estrategias para las posiciones de la UE antes los foros internacionales»²³. Más concretamente, y para sustanciar el argumento, predicaremos esta propiedad de los estados miembros de la UE (y los actores que en ellos anidan), la Comisión (y sus Direcciones Generales), el Parlamento Europeo (y sus Comisiones y grupos parlamentarios) y en definitiva todos los participantes de la toma de decisiones en la UE.

Las posiciones defendidas por la UE, y como se argumentará, incluso su capacidad para defenderlas, pueden interpretarse pues como el resultado de un juego no de dos²⁴ sino de tres niveles distintos: el conformado por los estados, el propio de las instituciones de la UE y el relativo a las instituciones internacionales²⁵. Este tipo de entorno crea toda suerte de oportunidades para que los actores más diversos establezcan alianzas y movilicen recursos. Como han argumentado Aynsley Kellow y Anthony Zito, «la participación de la UE en acuerdos internacionales añade otra capa de estructura institucional en la que los actores deben buscar el consenso». Y ello modifica las opciones con las que cuentan los actores que participan en la toma de decisiones, alterando «el equilibrio de las coaliciones en el interior de la UE, en la medida en que sus actores tienen la posibilidad de formar alianzas y aprovecharse de ideas» exteriores a la propia Unión²⁶. Así, por ejemplo, si una propuesta de política «se enfrenta a una recepción poco entusiasta entre los estados miembros», siempre queda la opción de promoverla en un foro internacional²⁷. O a la inversa: la adopción de normas que podrían llegar a reunir el consenso necesario en la UE puede verse frenada por la aparición de otras normas rivales en foros internacionales, con o sin el apoyo de actores de la Unión.

Las instituciones internacionales conforman entornos propicios para que los actores de la UE construyan sus preferencias socialmente (en vez de atomísticamente). Tanto racionalistas como constructivistas aportan luz, a este respecto. Desde un punto de vista racionalista, las instituciones internacionales pueden al-

²³ K. E. JØRGENSEN y O. COSTA (2012), «When Multilateralism Hits Brussels: Generalizations and an Agenda for Further Research», en O. COSTA y K. E. JØRGENSEN (eds.), *The Influence of International Institutions on the EU. When Multilateralism Hits Brussels*, Palgrave, Houndmills, 248-257, 248.

²⁴ R. D. PUTNAM (1988), «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», *International Organization*, 42, 427-460.

²⁵ E. CONCEIÇÃO (2010), «Who controls whom? Dynamics of power delegation and agency losses in EU trade politics», *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 1107-1126, 1108.

²⁶ A. KELLOW y A. R. ZITO (1998), «Steering through complexity: EU environmental regulation in the international context», Comunicación preparada para la Sixth Biennial ECSA International Conference, Pittsburgh, PA, 2-5 de junio de 1998, 7.

²⁷ A. R. ZITO (1998), «Comparing environmental policy-making in transnational institutions», *Journal of European Public Policy*, 5(4), 671-690, 681.

terar el «equilibrio doméstico»²⁸, tanto dentro de la UE en su conjunto como dentro de los estados miembros, en favor de los actores que promueven el sostén a esas mismas instituciones. Esto puede revestir formas diversas. Las instituciones multilaterales pueden cambiar el comportamiento de los actores que participan en los procesos de toma de decisiones alterando sus cálculos coste-beneficio²⁹. Si los palos y zanahorias resultan suficientemente convincentes, algunos actores pueden estar interesados en los beneficios que ofrecen las instituciones internacionales a cambio del apoyo. Las aproximaciones formales también han mostrado que las instituciones internacionales pueden ayudar a los actores a elegir entre distintos puntos de equilibrio, en las situaciones en las que existen varias opciones posibles³⁰. Si relajamos la presunción de racionalidad, las instituciones internacionales ofrecen una alternativa al continuo cálculo y re-cálculo de los costes y beneficios de cada estrategia. Esto es, pueden proporcionar reglas de oro, en el caso de que los actores prefieran adoptar estrategias satisfactorias (en vez de óptimas) pero ya diseñadas, en vez de llevar a cabo laboriosas y continuadas evaluaciones de un número indeterminado de opciones. En este sentido, Oran R. Young ha sostenido que algunas «agencias de los gobiernos nacionales pueden definir sus roles, como mínimo parcialmente, en términos de la administración y mantenimiento de uno o más regímenes internacionales» y que, por consiguiente, «típicamente se convierten en sus más firmes defensores, durante el proceso negociador»³¹. Finalmente, la existencia de instituciones internacionales también puede aumentar el atractivo de articular una posición común de la UE, en la medida en que tener una voz única se interpreta habitualmente como una forma de aumentar la influencia agregada de los estados miembros de la Unión³².

Desde una perspectiva sociológica, las instituciones multilaterales pueden también modificar las preferencias profundas de los actores por la vía de definir «significados, normas de buen comportamiento, la naturaleza de los actores sociales y las categorías de acción social legítima en el mundo»³³. De hecho,

²⁸ X. DAI (2005), «Why Comply? The Domestic Constituency Mechanism», *International Organization*, 59(2), 363-398, 388.

²⁹ F. W. SCHARPF (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder y Oxford, 39.

³⁰ K. THELEN y S. STEINMO (1992), «Historical institutionalism in comparative politics», en S. STEINMO, K. THELEN y F. LONGSTRETH (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 9.

³¹ O. R. R. YOUNG (1989), *International Cooperation. Building regimes for natural resources and the environment*, Cornell University Press, Nueva York, 77-79.

³² Véase, en cambio, a sensu contrario, E. BARBÉ (dir.) (2012), *Cambio mundial y gobernanza global...*, *op. cit.*

³³ M. BARNETT y M. FINNEMORE (2004), *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca y London, 7; M. FINNEMORE (1996), «Norms, culture and world politics: insights from sociology's institutionalism», *International Organization*, 50(2), 325-347, 333.

las instituciones internacionales crean las condiciones que facilitan que tengan lugar, entre actores internacionales, los procesos propios de la influencia social, la acción retórica y la persuasión. En lo que respecta a la influencia social, las instituciones internacionales pueden proporcionar «la noción intersubjetivamente acordada acerca de qué es y qué no es un comportamiento socialmente valioso», lo que hace que sean posibles las recompensas sociales, la definición de categorías de estatus, el prestigio y sus contrarios: el oprobio, la vergüenza y la pérdida de autoridad³⁴. Las instituciones internacionales también participan en la atribución de legitimidad a las propuestas de ciertos actores, desplazando la carga de la prueba hacia los otros³⁵. La acción retórica (el uso estratégico de argumentos basados en normas) también requiere que los actores estén «débilmente socializados» en ciertos valores y normas y compartan una comprensión común sobre qué comportamientos pueden considerarse como legítimos³⁶. De nuevo, las instituciones internacionales pueden favorecer la presencia de un contexto de este tipo. Para terminar, es más probable que se den procesos de persuasión cuando los actores implicados forman parte de un mismo *mundo de la vida común* habermasiano, lo que puede derivarse de la existencia de un «alto nivel de institucionalización internacional en el área temática relevante», o del hecho que las instituciones internacionales, basadas en relaciones no jerárquicas, permiten que tengan lugar «interacciones densas en contextos informales y en forma de red»³⁷ (esto es, en la medida en que estas instituciones proporcionan «un entorno rico en información y un marco normativo»³⁸). En suma, los actores que participan en los procesos de toma de decisiones de la UE construyen sus posiciones en interacción entre ellos y (a menudo en el marco de negociaciones multilaterales) en interacción con otros actores internacionales.

Más allá de moldear las preferencias de los actores, las instituciones internacionales pueden también «legitimar» la participación de agencias, grupos de interés, unidades burocráticas y organismos diversos en la toma de decisiones en los procesos domésticos³⁹. Es decir, modifican la red de actores con capacidad para influir. Marc A. Levy *et al.* han argumentado que las instituciones

³⁴ A. I. JOHNSTON (2001), «Treating international institutions as social environments», *International Studies Quarterly*, 45, 487-515, 502.

³⁵ S. BERNSTEIN (2002), «International Institutions and the Framing of Domestic Policies: The Kyoto Protocol and Canada's Response to Climate Change», *Policy Sciences*, 35, 203-236, 206.

³⁶ F. SCHIMMELFENNIG (2001), «The community trap: Liberal norms, rhetorical action, and the Eastern enlargement of the European Union», *International Organization*, 55(1), 47-80, 63.

³⁷ T. RISSE (2000), «“Let's argue”: Communicative Action in World Politics», *International Organization*, 54(1), 1-39, 19.

³⁸ T. RISSE (2000), «“Let's argue”...», 33; A. I. JOHNSTON (2001), «Treating international institutions as social environments...», 497.

³⁹ K. ABBOT y D. SNIDAL (2000), «Hard and soft law in international governance», *International Organization*, 54 (3), 421-456, 428; M. KAHLER (2000), «Conclusion: the causes and consequences of legalization», *International Organization*, 54 (3), 661-683.

internacionales modifican «el equilibrio entre las facciones o subgrupos que compiten entre sí por la influencia»⁴⁰. Naturalmente, el empoderamiento diferencial de los participantes en la toma de decisiones puede tener un impacto sobre las políticas finalmente adoptadas por la UE. Queremos, no obstante, hacer notar que puede darse también que la UE en su conjunto construya de este modo su capacidad para convertirse en actor internacional, en la medida en que los juegos de tres niveles pueden reforzar a unas instituciones de la UE en relación a otras o frente a los estados miembros. Más específicamente, la UE verá reforzada su capacidad para ejercer de actor internacional si ganan influencia las instituciones comunitarias de carácter supranacional (la Comisión y el Parlamento) o si los estados llegan a la conclusión de que es conveniente poner en común sus posiciones en el marco del Consejo.

Naturalmente, todos estos procesos pueden tener lugar a la vez. Por ejemplo, las negociaciones o instituciones multilaterales sobre algún asunto concreto de la agenda internacional pueden crear la demanda para que la UE construya una posición común; y luego, si algún actor interno de la UE puede movilizar suficiente presión normativa, las instituciones internacionales también pueden proporcionar un punto de referencia para los debates que tienen lugar en la UE.

Conviene, en este punto, destacar el carácter social e interactivo de este proceso. Es decir, no se trata de sustituir una concepción simplista en la que la UE es únicamente sujeto de una política exterior basada en un sistema de preferencias pre-determinada por otra concepción igualmente simplista en la que la UE es tan sólo el objeto de la influencia de las instituciones internacionales. Se trata, por lo contrario, de subrayar lo bidireccional y recíproco de la influencia. Veamos dos formas en las que esto puede tener lugar. A una fase de *importación* de normas por parte de la UE puede seguirle otra de defensa cerrada de esas mismas normas por parte de la UE en los foros internacionales. En este tipo de circunstancias las normas internacionales pueden influir en la UE incluso antes de que ésta haya conseguido alcanzar un acuerdo acerca de qué posición adoptar frente a la norma en cuestión. En este sentido, puede darse el caso de que las negociaciones multilaterales, formales o informales, empiecen antes de que la UE haya sido capaz de adoptar una posición conjunta. Puede ocurrir también que la UE expanda su esfera de actividad hacia un área temática previamente poblada por instituciones multilaterales (y por las normas a ellas asociadas), con las que deberá rendir cuentas. Estas son, de hecho, condiciones propicias para la influencia de las normas internacionales en la UE. En efecto, podemos esperar que los asuntos a los que la UE se enfrenta por primera vez

⁴⁰ M. A. LEVY, O. R. YOUNG y M. ZÜRN (1995), «The Study of International Regimes», *European Journal of International Relations*, 1 (3), 267-330, 211 y 306; V. RITTBERGER y M. ZÜRN, «Towards Regulated Anarchy in East-West Relations: Causes and Consequences of East-West Regimes», en V. RITTBERGER (ed.), *International Regimes in East-West Politics*, Pinter Publishers, Londres/Nueva York, 61.

presenten coaliciones de interés peor articuladas y posiciones menos cerradas, lo que debería facilitar que los actores redefinieran sus posiciones y adoptaran una norma externa. Bajo estas circunstancias, la UE adoptará como propia la norma internacional derivada de la institución internacional y empezará a actuar internacionalmente de acuerdo con ella. La norma internacional llenará el vacío creado por la falta de una posición común de la UE, proporcionándole así un sistema coherente de preferencias y objetivos. En otras palabras, la UE se constituirá como actor internacional a causa de la influencia de la norma derivada de una institución multilateral, que ganará de esta forma su apoyo⁴¹.

A la inversa, la UE puede verse influenciada por normas promovidas por ella misma con anterioridad, cerrándose así un ciclo de exportación-importación. Las normas promovidas por la UE en los foros internacionales pueden experimentar mutaciones o reinterpretaciones, en el proceso de ser asumidas multilateralmente. Otros actores van a querer y posiblemente poder influir en el contenido específico y los límites de la norma, que por tanto puede experimentar transformaciones. De hecho, de esto es exactamente de lo que se trata en las negociaciones internacionales, tanto formales como informales. Esta nueva versión de la norma puede, entonces, influir en las políticas o los procesos de toma de decisiones de la UE de una manera probablemente inesperada por la propia Unión⁴². La UE puede verse, en estos casos, atrapada retóricamente⁴³: en la medida en que ha invertido recursos en defender la (primera versión de la) norma, y presentándose a sí mis-

⁴¹ O. COSTA (2013), «A force for and because of multilateralism: when is the EU a multilateralist actor in world society?», *Journal of European Public Policy*, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.760322>, 4.

⁴² Los ejemplos abundan: en el caso de las minas anti-persona, las negociaciones de Ottawa facilitaron un cambio en las posiciones, ni más ni menos, de Francia, el Reino Unido e Italia [O. COSTA (2010), «The Unexpected EU Leadership on Landmines. The influence of the Ottawa Convention on the EU», *European Security*, 18(3), 245-261, 251]. Riddervold y Sjursen han argumentado que el Convenio sobre Trabajo Marítimo de la Organización Internacional del Trabajo permitió a la Comisión Europea utilizar sus competencias formales para establecer una política común de la UE respecto de los derechos sociales y laborales de los marinos, a pesar de las reticencias o incluso de la oposición abierta de países como Grecia, Malta, Chipre, Alemania, Dinamarca y el Reino Unido [M. RIDDERVOLD y H. SJURSEN (2012), «Playing into the hands of the Commission? Accounting for the impact of international organizations on EU foreign policy: the case of the ILO», en O. COSTA y K. E. JØRGENSEN (eds.), *The Influence of International Institutions on the EU: When multilateralism hits Brussels*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 42-57]. De forma parecida, la influencia de la norma sobre acceso a la justicia en asuntos ambientales incluida en el Convenio de Aarhus muestra cómo la UE puede verse aceptando disposiciones inesperadas y no deseadas incluso en los casos en que la Unión ha liderado con éxito la negociación internacional [A. WETZEL (2012), «The influence of international institutions on access to justice in environmental matters in the EU and its member states», en O. COSTA y K. E. JØRGENSEN (eds.), *The Influence of International Institutions on the EU: When multilateralism hits Brussels*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 76-95].

⁴³ F. SCHIMMELFENNIG (2001), «The community trap...», *op. cit.*

ma como un actor favorable al multilateralismo, la Unión Europea puede tenerlo difícil para rechazar de plano el proceso de importación. En otras palabras, los actores internacionales que apoyan la nueva versión de la norma lo tendrán más fácil para influir en el proceso de decisión dentro de la UE.

En resumen, la UE en su conjunto (sus posiciones negociadoras, su carácter como actor internacional) puede verse como el resultado de un conjunto amplio de interacciones entre actores sociales, que podemos pensar en tanto que estructuradas en tres niveles distintos. Naturalmente, estos procesos tienen lugar en espacios de toma de decisiones concretos e implican a decisores concretos. Esto es, debemos ser capaces de trazar no únicamente su plausibilidad teórica, sino sus manifestaciones factuales en el comportamiento, las preferencias, las interrelaciones, las capacidades y la propia existencia de determinados actores. En el próximo apartado identificamos la arena institucional en la que se toman las decisiones clave acerca de la política exterior del clima de la Unión Europea, así como sus principales lógicas de funcionamiento y sus implicaciones.

III. QUIÉN DECIDE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL CLIMA

Cada arena institucional está regida por un conjunto de normas, formales e informales, que condicionan las decisiones que en ellas se toman. Estén albergadas en la UE, en los estados o en las instituciones internacionales, las arenas institucionales y sus lógicas estructuran el proceso de toma de decisiones y determinan el acceso a éste del que disfrutan ciertos actores. La política exterior de la UE en materia de cambio climático no es, naturalmente, una excepción. En este apartado, basado en una detallada investigación de las fuentes primarias y en una serie de entrevistas semi-estructuradas⁴⁴ a funcionarios y actores clave, se argumentará que el papel de la UE en las negociaciones internacionales del clima se decide en un proceso que, en lo básico, está dominado por un órgano reducido y virtualmente invisible, compuesto por decisores nacionales y de la UE de rango intermedio. Este proceso está notablemente abierto a la influencia de las negociaciones internacionales del clima.

1. Un grupo de decisores de rango intermedio

Los actores que participan en la toma de decisiones acerca de la política exterior del clima en la UE son, en primer lugar, los miembros del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Ambientales Internacionales-Cambio climático (WPIEI/CC, en sus siglas en inglés). El WPIEI/CC es uno de los muchos grupos de trabajo

⁴⁴ B. LITTIG (2009), «Interviewing the Elite – Interviewing Experts: Is there a Difference?», en A. BOGNER, B. LITTIG y W. MENZ (eds.), *Interviewing Experts*, Palgrave, Houndmills, 98-113.

que preparan las decisiones del Consejo de la UE y fue creado justo después de la primera Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC, celebrada en 1995 en Berlín. El mandato del WPIEI incluye, en primer lugar, la formación de la posición negociadora de la UE en las cuasi-permanentes negociaciones internacionales sobre el clima, en las que goza de total capacidad para toma de decisiones (dentro de los límites marcados por el Consejo en su formación de medio ambiente, propuestos asimismo por el propio WPIEI/CC). En segundo lugar, el Grupo de Trabajo negocia y redacta la parte de las conclusiones del Consejo relativas al clima, un proceso este en el que también puede intervenir el Comité de Representantes Permanentes (COREPER).

El WPIEI/CC es un grupo de trabajo del Consejo algo particular. En vez de estar compuesto, como es habitual, por *attachés* de las Representaciones Permanentes (REPER), está formado por los jefes de las unidades dedicadas al cambio climático en los ministerios de medio ambiente (o equivalentes) de los estados miembros. Se reúne unas dos veces al mes en Bruselas, así como durante las prácticamente dos semanas que duran las principales reuniones anuales sobre el clima. El WPIEI/CC toma sus decisiones por consenso, incluso en los casos en los que el asunto requeriría únicamente de su aprobación por mayoría cualificada, puesto que las políticas del clima son transversales a tantas áreas sectoriales diversas que cualquier decisión podría estar sujeta a virtualmente cualquier procedimiento de toma de decisiones. Este es un aspecto clave del funcionamiento del WPIEI/CC: la prevalencia de los mecanismos informales en la organización de la toma de decisiones. A la vez, las negociaciones internacionales del clima han desarrollado gradualmente un alto nivel de complejidad técnica, de manera que se han creado varios grupos informales de expertos, supervisados por el WPIEI/CC, cuyo número y tareas varían conforme a la evolución y los requerimientos de las negociaciones. Como veremos, la importancia de estos grupos de expertos se ha incrementado notablemente en los últimos años.

Sin embargo, lejos de ser un órgano meramente experto, el WPIEI/CC tiene una naturaleza nítidamente política. La preparación de las decisiones que después adoptarán formalmente los ministros de medio ambiente va mucho más allá de lo técnico. Los propios ministros prefieren que los desacuerdos políticos entre estados miembros sean abordados con anterioridad a la reunión del Consejo, en los niveles inferiores de su estructura. Así pues, no hace falta esperar a la intervención de los ministros para observar la defensa de los intereses nacionales: éstos son defendidos ya en el marco del Grupo de Trabajo. Es allí donde emergen las diferencias entre estados miembros. Además, el hecho de que los miembros del WPIEI/CC sean especialistas en políticas del clima y traten únicamente con este dossier les permite identificar sistemáticamente las consecuencias políticas de los detalles aparentemente técnicos⁴⁵.

⁴⁵ Entrevista a un funcionario de la Secretaría General del Consejo, mayo de 2007.

Así pues, el WPIEI/CC podría ser la arena de todos los desacuerdos en la política europea del clima. Y no obstante, se ha convertido en un marco que promueve el acuerdo entre los estados miembros. Para decirlo con brevedad, los miembros del Grupo de Trabajo están insertados en contextos múltiples; se identifican «con distintas normas y expectativas, relacionadas con los múltiples contextos en los que están insertos»⁴⁶ y ello refuerza su capacidad para llegar a acuerdos. Esta idea general puede dividirse en tres argumentos más concretos.

En primer lugar, en el WPIEI/CC los problemas se abordan de una forma aparentemente técnica, incluso cuando son abiertamente políticos⁴⁷. Esto limita la capacidad de los miembros del Grupo de Trabajo para defender ciertas posiciones, reduce la legitimidad de algunas propuestas y favorece la autocontención en las demandas y los argumentos de las partes⁴⁸, como ya se ha descrito para el caso del COREPER⁴⁹. En estas condiciones, el WPIEI/CC orienta su trabajo a la resolución conjunta de problemas, lo que permite la creación de una atmósfera de comprensión mutua y el acuerdo entre los miembros del grupo. En el mismo sentido, los grupos informales de expertos vinculados al WPIEI/CC funcionan exclusivamente de acuerdo con una «cultura experta» que permite «discusiones más libres» en las que los intereses nacionales no juegan ningún papel⁵⁰.

En segundo lugar, los jefes de las unidades del clima que participan de las reuniones del WPIEI/CC tienen un interés institucional en promover una aproximación ambiciosa a la política del clima, en la medida en que ello permite elevar la importancia de su dossier en la agenda política, legitima sus argumentos y los refuerza ante otras ramas de sus administraciones nacionales. Una aproximación ambiciosa por parte de la UE a la política del clima proporciona un mayor margen de maniobra a sus unidades. En otras palabras, además de defender sus posiciones nacionales (lo cual hacen «seriamente», en palabras de

⁴⁶ J. BEYERS (2005), «Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials», *International Organization*, 59, 899-936; J. TRONDAL (2002), «Why Europeanisation Happens - The transformative Power of EU Committees», *ARENA Working Papers 2002/3*, Centre for European Studies, University of Oslo, Oslo.

⁴⁷ Entrevista con un administrador del Parlamento Europeo, mayo de 2007.

⁴⁸ Entrevistas con dos funcionarios de la Secretaría General del Consejo, mayo de 2007. Entrevista con una miembro del WPIEI/CC, abril de 2007.

⁴⁹ J. LEWIS (2005), «The Janus Face of Brussels Socialization and Everyday Decision Making in the European Union», *International Organization*, 59, 937-71, 943; M. RHINARD (2002), «The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 15, 185-210, 196; J. BEYERS (2005), «Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials...», *op. cit.*

⁵⁰ O. COSTA (2009), «Who decides EU foreign policy on climate change? Actors, alliances and institutions», en P. G. HARRIS (ed.), *Climate Change and Foreign Policy. Case Studies from East to West*, Routledge, Londres, 134-147, 136.

una entrevistada⁵¹), también comparten el deseo de favorecer que la UE lidere las negociaciones internacionales del clima. Esta tensión entre representación nacional e intereses compartidos se concreta de las formas más diversas. Por ejemplo, puede darse que un miembro del WPIEI/CC se dirija a la Presidencia del Consejo para pedirle que presente tal o cual propuesta de una manera que la haga más aceptable para sus capitales, o que revele cuáles de sus demandas deben ser tomadas seriamente y cuáles pueden simplemente obviarse⁵². Lewis ha descrito comportamientos similares en sus análisis sobre los miembros «con faz de Jano» del COREPER y de algunos Grupos de Trabajo del Consejo⁵³. Así pues, aunque efectivamente en el WPIEI/CC se defiendan intereses nacionales, se hace en unas condiciones que hacen posible «responder con más flexibilidad a las oportunidades políticas», así como reducen «el control del comportamiento de los negociadores en Bruselas» por parte de los gobiernos nacionales⁵⁴. De manera similar, parece que opera lo que podríamos llamar una economía del veto, en el Grupo de Trabajo: sus miembros evitan un uso repetido de su capacidad de vetar las decisiones, para así facilitar el funcionamiento del WPIEI/CC y para construirse una reputación de socios cooperativos y fiables⁵⁵.

En tercer lugar, en el WPIEI/CC ha emergido una cierta cultura organizacional. En las palabras de una entrevistada, «un recién llegado tiene que aprender algo más que el dosier»⁵⁶. Ciertamente, aunque los miembros del WPIEI/CC no se reúnan tan a menudo como los miembros de las REPER⁵⁷, las largas estancias en las negociaciones internacionales y la notable estabilidad de algunas delegaciones proporcionan también oportunidades para que los participantes se socialicen, establezcan fidelidades y desarrollen determinados códigos que facilitan la toma de decisiones. Naturalmente, estos códigos tienen mucho que ver con la política internacional del clima. Así, por ejemplo, los miembros del Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente (WGE) o del COREPER suelen encontrar difícil colaborar con el WPIEI/CC, al que califican de demasiado

⁵¹ Entrevista con una funcionaria de la Secretaría General del Consejo, mayo de 2007.

⁵² Entrevistas telefónicas con dos miembros del WPIEI/CC, abril y mayo de 2007. Entrevista con un funcionario de la Secretaría General del Consejo, abril de 2007.

⁵³ J. LEWIS (1998), «Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive», *Journal of Common Market Studies*, 36, 479-504, 483.

⁵⁴ D. LIEFFERINK y M. SKOU ANDERSEN (1998), «Strategies of the “Green” Member States in EU Environmental Policy-Making», *Journal of European Public Policy*, 5, 254-270, 262.

⁵⁵ Entrevistas telefónicas con dos miembros del WPIEI/CC, abril y mayo de 2007. Entrevista con un funcionario de la Secretaría General del Consejo, abril de 2007.

⁵⁶ Entrevista con una funcionaria de la Secretaría General del Consejo, mayo de 2007.

⁵⁷ Un proceso similar ha sido descrito para los miembros de las REPER que forman parte de Grupo de Trabajo del Consejo. Véase A. HÉRITIER (1996), «The Accommodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork», *Journal of European Public Policy*, 3, 149-167, 156.

técnico y poco orientado a la formulación de políticas. Probablemente, más que sobre la naturaleza real del trabajo del WPIEI/CC, esta percepción revela la existencia de una aproximación propia del WPIEI/CC a su dossier, estrechamente relacionada con los conceptos, normas, criterios y jerga desarrollados en el contexto de las negociaciones relacionadas con la CMNUCC y con el Protocolo de Kioto⁵⁸.

Como se ha argumentado más arriba, el WPIEI/CC prepara la parte dedicada al clima de las conclusiones del Consejo de Medio Ambiente, de las que tratará también el COREPER antes de que llegue a los ministros. La relación entre los Representantes Permanentes y el Grupo de Trabajo ha sido tradicionalmente difícil. El hecho de que el WPIEI/CC no esté conformado por *attachés* de las REPER, así como su capacidad para abordar un amplio abanico de asuntos sectoriales explican lo que algunos llaman, prudentemente, «problemas de comunicación» y «una relación algo especial»⁵⁹. Ya la propia creación del WPIEI/CC fue recibida con reticencias por los Representantes Permanentes, que percibieron enseguida el Grupo de Trabajo como una organización rival con una visión parcial y sesgada de las políticas del clima. De forma similar, los miembros del WGE tienen la impresión de que el WPIEI/CC decide sobre asuntos que forman parte de su mandato. El malestar ha llevado al WPIEI/CC a informar (que no consultar) al WGE antes de que las decisiones lleguen al COREPER. De todas formas, el COREPER no introduce modificaciones sustanciales a las propuestas presentadas por el WPIEI/CC, en la medida en que, de acuerdo con los entrevistados, los textos están, en la mayoría de las ocasiones, totalmente negociados cuando llegan a ese nivel.

Tampoco el Consejo de Ministros introduce modificaciones relevantes en las propuestas del WPIEI/CC. El papel de los ministros, pues, tiende a ser el de proporcionar aprobación política y legitimidad. De todas formas, esto no implica necesariamente que haya perdido el control sobre el asunto. Se trata más bien de una delegación: sus intereses institucionales, las preferencias de sus *constituencies* y sus paradigmas de política tienden a coincidir con los de los miembros del WPIEI/CC. En otras palabras, los ministros de medio ambiente también tienen sus razones para favorecer la situación actual, en la que la toma de decisiones a este respecto tiene lugar «de forma bastante autónoma respecto los intereses no ambientales», lo cual resulta relativamente poco habitual en el mundo desarrollado⁶⁰. Los entrevistados generalmente coinciden en reconocer

⁵⁸ O. COSTA (2009), «Who decides EU foreign policy on climate change? Actors, alliances and institutions», en P. G. HARRIS (ed.), *Climate Change and Foreign Policy. Case Studies from East to West*, Routledge, Londres, 134-147, 137.

⁵⁹ Entrevista con una funcionaria de la Secretaría General del Consejo, mayo de 2007.

⁶⁰ M. L. P. GROENLEER y L. G. VAN SCHAİK (2005), «The EU as an “Intergovernmental” Actor in Foreign Politics. Case Studies of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol», *CEPS Working Document No. 228/August 2005*, Centre for European Policy Studies, 13.

que las decisiones del Consejo de Medio Ambiente refuerzan a los ministros de este ramo ante sus colegas de gabinete, ya sea porque las decisiones de la UE promueven el desarrollo de la legislación nacional vía transposición o, más en general, porque legitiman su aproximación y empujan el medio ambiente hacia arriba en la lista de prioridades de la agenda⁶¹. De esta forma, no deberíamos «asumir automáticamente que el Consejo de Ministros sea siempre la institución europea más cauta, en relación al medio ambiente»⁶². Al contrario, los ministros de medio ambiente tienen siempre la tentación de activar los mecanismos de la «política burocrática y evitar la coordinación con otros ministerios, con la esperanza de que las objeciones de estos aparezcan demasiado tarde»⁶³. La autonomía de la que goza el WPIEI/CC y la poca influencia del COREPER, pues, pueden llegar a ser útiles para los ministros de medio ambiente, dada la mayor proximidad de las REPER con los ministerios de asuntos de exteriores y las oficinas de los jefes de gobierno⁶⁴.

El grupo de decisores clave va algo más allá de los representantes de las administraciones nacionales de medio ambiente e incluye también a la Dirección General competente de la Comisión Europea —a saber, la de Medio Ambiente hasta febrero de 2010 y la de Acción por el Clima desde entonces—. De hecho, algunos observadores han identificado la existencia de una «alianza proclima a través de todos los niveles de toma de decisión del sistema de la UE». Dentro de la Comisión, algunas personas «han trabajado duramente y durante mucho tiempo a favor de la actual posición de la UE sobre el clima y por tanto tienen interés en que se mantenga esta orientación»⁶⁵. Además, a causa de su posición permanente en la troika, su conocimiento del «desempeño de la UE en la reducción de las emisiones y las políticas ya planificadas» y sus «contactos con otros estados y actores no estatales», así como su papel cada vez más importante en las políticas internas de la UE acerca del clima, la Dirección Ge-

⁶¹ Entrevista con un administrador del Parlamento Europeo, mayo de 2007; entrevista con un funcionario de la Comisión Europea, mayo de 2007; entrevista telefónica con un miembro del WPIEI/CC, mayo de 2007.

⁶² A. WEALE *et al.* (2000), *Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union?*, Oxford University Press, Oxford, 100.

⁶³ S. PELLEGRINI (1997), «The Constraints of Daily Work in Brussels: How Relevant is the Input from National Capitals», en D. LIEFFERINK y M. SKOU ANDERSEN (eds.), *The Innovation of EU Environmental Policy*, Reprosert I/S, Copenhage, 43; D. LIEFFERINK y A. JORDAN (2002), «The Europeanisation of National Environmental Policy; A Comparative Analysis», *Working Paper Series 2002/14*, University of Nijmegen, 9; J. GOLUB (1996), «British Sovereignty and the Development of EC Environmental Policy», *Environmental Politics*, 5, 700-728, 722.

⁶⁴ S. PELLEGRINI (1997), «The Constraints of Daily Work in Brussels: How Relevant is the Input from National Capitals...», 44.

⁶⁵ J. HOVI, T. SKODVIN, y S. ANDRESEN, (2003), «The Persistence of the Kyoto Protocol: Why other Annex I Countries Move on without the United States», *Global Environmental Politics*, 3: 1-23, 11-12.

neral de la Comisión es vista por el Consejo como «un estado miembro extra, con conocimiento experto, puntos de vista y posiciones en casi todos los temas que están sobre la mesa»⁶⁶. En otras palabras, la Comisión ha jugado un papel mayor del que uno esperaría dadas sus competencias formales y dado el hecho de que el WPIEI/CC decide por consenso. La relación entre el WPIEI/CC y la Dirección General tiene más de colaboración basada en el hecho de compartir una misma aproximación al problema que de competición institucional, de forma que algunos entrevistados señalan que las propuestas emergen, circulan y se debaten sin distinción sea quien sea que las haya concebido.

La toma de decisiones, pues, ha estado fuertemente condicionada por procesos informales de socialización, aprendizaje y creación de culturas burocráticas como los descritos en el apartado 2, bajo el influjo de las negociaciones internacionales del clima. Esto ha proporcionado al sistema una cierta maleabilidad. En 2004, la UE emprendió una reforma de sus mecanismos de coordinación y representación ante las negociaciones internacionales del clima. La reforma consistió, fundamentalmente, en reforzar a los grupos sectoriales de expertos que preparan el trabajo del WPIEI/CC, en detrimento de la Presidencia del Consejo y del propio grupo de trabajo. Bajo este nuevo método de trabajo la presidencia determina, para cada aspecto concreto de las negociaciones, un negociador en jefe y tres expertos clave (líderes de tema), procedentes ya sea de los Estados miembros o de la Comisión, «cuyo potencial se ha reforzado»⁶⁷. Además, la creación en febrero de 2010 de una Dirección General de Acción por el Clima en la Comisión ha dado a esta institución mayor musculatura administrativa y peso político. En suma, parece que la reforma «ha incrementado la continuidad [...] de los negociadores de la UE y ha resultado en una reducción del tiempo empleado en reuniones oficiales de coordinación del grupo de trabajo del Consejo». Cabe añadir que estos cambios han sido hasta el momento bastante más relevantes que las consecuencias derivadas del Tratado de Lisboa. Ni la Alta Representante ni el Servicio Europeo de Acción Exterior han jugado ningún papel relevante, «ni el Parlamento ha traducido aún sus mayores competencias en la ratificación de tratados internacionales [...] en una mayor influencia en la diplomacia del clima de la UE»⁶⁸.

Estos procesos cuestionan la versión habitual acerca del funcionamiento de la UE, que suele separar y confrontar los niveles nacional y de la UE. Los de-

⁶⁶ M. L. P. GROENLEER y LG. VAN SCHAİK (2005), «The EU as an “Intergovernmental” Actor in Foreign Politics...», *op. cit.*, 13; E. FOUILLEUX, J. DE MAILLARD y A. SMITH (2005), «Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers», *Journal of European Public Policy*, 12, 609-623, 611.

⁶⁷ S. OBERTHÜR (2011), «The European Union’s performance in the international climate change regime...», *op. cit.*, 671.

⁶⁸ S. OBERTHÜR (2011), «The European Union’s performance in the international climate change regime...», *op. cit.*, 672.

bates cruzan transversalmente a los estados miembros y a las instituciones de la Comunidad. «Las interacciones recurrentes entre las élites administrativas nacionales y de la UE», o las interacciones que tienen lugar en los comités o en los grupos de trabajo del Consejo, pueden dar lugar a la emergencia de un «comportamiento cooperativo transgubernamental». Aparecen, pues, alianzas entre actores de rango medio, representantes de agencias burocráticas similares de distintos estados miembros, que buscan aumentar su influencia y su autonomía y que pretenden «conformar las políticas contra los deseos de otras agencias de sus propias administraciones nacionales»⁶⁹. En suma, la interacción entre la UE y las negociaciones internacionales del clima es clave para entender tanto los sesgos de los acuerdos alcanzados en torno al WPIEI/CC como su influencia.

2. Construcción de alianzas e integración europea

Así pues, la toma de decisiones está dominada, en primer lugar, por una coalición altamente especializada y conformada por decisores de nivel intermedio, tanto nacionales como de la UE, interesados en promover posiciones ambiciosas en las negociaciones internacionales del clima. De todas formas, como ha argumentado Anthony R. Zito, «la UE es una cadena de instituciones» en la que muchos actores pueden potencialmente bloquear cualquier acuerdo. Así pues, la coalición descrita en el apartado anterior necesita persuadir a otros actores para que apoyen sus propuestas, «atraer apoyos [...], aumentar la legitimidad del objetivo que mantiene unida a la coalición y responder a la oposición externa»⁷⁰. Es necesario, en otras palabras, dar cuenta de las alianzas que han sido capaces de establecer los actores presentados en el apartado anterior.

Algunas de estas alianzas se han establecido de manera muy casuística e implican aspectos concretos de la política del clima. Para citar algunos ejemplos⁷¹, este es el caso de la Dirección General ahora llamada de Investigación e Innovación de la Comisión Europea, espoleada por las posibilidades que se pueden abrir en el campo de la eficiencia energética y las renovables. Es también el caso de los ministerios de agricultura, interesados en el potencial de los biocombustibles. El

⁶⁹ J. PETERSON (1995), «Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis», *Journal of European Public Policy*, 2(1), 69-93, 79; J. CHECKEL (2005), «International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework», *International Organization*, 59(4), 801-826; W. WALLACE (2000), «Collective Governance», en H. WALLACE y W. WALLACE (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 4.^a ed., Oxford University Press, Oxford, 523-542, 529.

⁷⁰ A. R. ZITO (2001), «Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration», *Journal of European Public Policy*, 8(4), 585-603, 586-587.

⁷¹ O. COSTA (2009), «Who decides EU foreign policy on climate change? Actors, alliances and institutions», en P. G. HARRIS (ed.), *Climate Change and Foreign Policy. Case Studies from East to West*, Routledge, Londres, 134-147, 139.

apoyo proporcionado por los ministerios y la Dirección General de la Comisión de cooperación al desarrollo también es fácil de entender, dado que sus objetivos y aproximaciones parecen plenamente compatibles con los de los miembros de la coalición articulada en torno al WPIEI/CC. La DG de Energía merece también nuestra atención. En este caso, la debilidad de las competencias de la UE en materia energética ha incentivado la voluntad de la Comisión de ver las políticas del clima como una oportunidad para desarrollar políticas de eficiencia y ahorro de la energía⁷². La DG de Energía ha mostrado por tanto una actitud diferente a la de los ministros de energía e industria, generalmente mucho más reticentes a las propuestas ambiciosas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El hecho de que el Consejo en su formación de energía fuera reticente a apoyar la propuesta de la Comisión de establecer el objetivo de un 20 por 100 de renovables para 2020 ilustra claramente este argumento⁷³.

Más allá de la coincidencia más o menos casuística de intereses con otras unidades burocráticas, hay otras dos oportunidades más sistemáticas para construir alianzas que los promotores del liderazgo de la UE en las negociaciones internacionales del clima han sabido explotar. Una de ellas es interna a la UE y la otra se refiere a su dimensión internacional. En primer lugar, es razonable esperar que las políticas que prometan un refuerzo de las competencias de las instituciones de la UE puedan tenerlo más fácil para encontrar el apoyo de aquellos que están a favor (o están interesados en) un mayor grado de integración europea⁷⁴. El impulso de ciertas políticas puede favorecer un papel más importante para las instituciones de la UE, incluso sin el apoyo formal de los estados miembros, y en ocasiones incluso «imponiendo gradualmente límites a su capacidad para deshacer el proceso»⁷⁵. Henry Farrell y Adrienne Héritier han mostrado cómo «los asuntos sustantivos pueden ser instrumentalizados para establecer ganancias institucionales informales» que pueden, a su vez, crear un nuevo *status quo* que lleve a cambios «en las institucionales formales con el tiempo»⁷⁶. Este argumento puede aplicarse también a la proyección internacional de la UE. Podemos esperar que las políticas que ayudan a construir el carácter de la UE como actor internacional encuentren el apoyo de los actores preocupados por la proyección exterior de la Unión. En este sentido, y según

⁷² Véase, por ejemplo, I. SOLORIO (2011), «Bridging the Gap between Environmental Policy Integration and the EU's Energy Policy: Mapping out the "Green Europeanisation" of Energy Governance», *Journal of Contemporary European Research*, 7(3), 396-415.

⁷³ O. COSTA (2009), «Who decides EU foreign policy on climate change?...», *op. cit.*, 140.

⁷⁴ O. COSTA (2008), «Is climate change changing the EU? The second image reversed in climate change», *Cambridge Review of International Affairs*, 21(4), 527-544, 536.

⁷⁵ A. JORDAN (2001), «National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy?», *Public Administration*, 79, 642-663, 649.

⁷⁶ H. FARRELL y A. HÉRITIER (2003), «Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe», *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 16(4), 577-600, 580.

los entrevistados⁷⁷, la lista de aliados ha incluido la antigua Dirección General de Relaciones Exteriores, el actual Servicio Europeo de Acción Exterior, el Parlamento Europeo (PE)⁷⁸ y la presidencia de la Comisión. Una revisión de documentos oficiales y discursos permite sostener también este argumento, en la medida en que todos estos actores han apoyado repetida y públicamente la aproximación adoptada por el WPIEI/CC y actores afines⁷⁹.

La lucha contra el cambio climático ha sido interpretada justamente bajo este prisma. Esto es, como una oportunidad para fortalecer las competencias de la UE y su papel internacional. En primer lugar, ha permitido reforzar las instituciones de la UE en su relación con los estados miembros. Como han argumentado Arthur L. Fish y David W. South, «el activismo ambiental [...] representa una oportunidad para que las instituciones de la CE adquieran más poder» y ofrecer una buena oportunidad para que gane «aceptación popular el aumento del poder de la Comisión»⁸⁰. Algunas iniciativas específicas de la Comisión se han explicado en estos términos. Así pues, se ha defendido que «fue el deseo tradicional de la Comisión de expandir las competencias de la UE lo que le hizo sugerir la tasa del carbono» a principios de los años noventa⁸¹. El desarrollo del mercado de la UE de permisos de emisión (EU-ETS) durante la primera mitad de la década pasada ha sido evaluado de forma similar, en la medida en que la aparición de varios mercados de emisiones nacionales potencialmente incompatibles «fue percibida como una amenaza a los objetivos generales de la armonización y la protección del mercado interior»⁸². En segundo

⁷⁷ Entrevista con un administrador del Parlamento Europeo, mayo de 2007; entrevista con una funcionaria de la Comisión Europea, mayo de 2007; entrevistas telefónicas con dos miembros del WPIEI/CC, abril y mayo de 2007.

⁷⁸ Clasificamos aquí al Parlamento Europeo como aliado (y no como parte integrante de la red de decisores clave) porque el WPIEI/CC y la Dirección General de Acción por el Clima (o antes la Dirección General de Medio Ambiente) no lo tratan como a un socio en igualdad de condiciones. Por regla general, los eurodiputados no pueden ni siquiera asistir a las reuniones de coordinación de la UE en las negociaciones internacionales del clima.

⁷⁹ O. COSTA (2008), «Is climate change changing the EU?...», *op. cit.*, 536.

⁸⁰ A. L. J. R. FISH y D. W. SOUTH (1994), «Industrialized Countries and Greenhouse Gas Emissions», *International Environmental Affairs*, 6 (1), 14-44, 38; J. MCCORMICK (2001), *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave, Houndmills, 272; G. SJÖSTEDT (1998), «The EU Negotiates Climate Change. External Performance and Internal Structural Change», *Cooperation and Conflict*, 33, 227-256, 213.

⁸¹ A. DAHL (2000), «Competence and subsidiarity. Legal basis and political realities», J. GUPTA y M. GRUBB (eds.), *Climate Change and European Leadership. A sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 203-220, 218; F. YAMIN (2000), «The role of the EU in climate negotiations», J. GUPTA y M. GRUBB (eds.), *Climate Change and European Leadership. A sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 47-66, 53.

⁸² A. C. CHRISTIANSEN y J. WETTESTAD (2003), «The EU as a frontrunner on greenhouse gas emissions trading: How did it happen and will the EU succeed?», *Climate Policy*,

lugar, para la UE liderar las negociaciones del clima ha significado reforzar su calidad de actor en la arena internacional. El cambio climático ha proporcionado a la UE un nuevo escenario en el que aparecer como un actor unido. Presentarse como un actor ambientalmente ambicioso en las negociaciones del clima ha parecido una buena idea a una diversidad de actores de la UE no necesariamente preocupados por las emisiones de gases de efecto invernadero, pero interesados en fortalecer el perfil internacional de la Unión. Como ha afirmado Alberto Sbragia, «la arena ambiental se ha demostrado un campo fructífero para la construcción de instituciones», de manera que cada tratado global se ha convertido en «un paso en este proceso»⁸³. Jon Hovi *et al.* también han argumentado que el cambio climático fue percibido por la UE «como un medio para proyectarse como un líder unido en la escena política internacional»⁸⁴, lo que otros han visto como «una oportunidad para que los ciudadanos europeos descubran qué puede hacer Europa y para que el resto del mundo vea qué puede ofrecer»⁸⁵. El hecho de que los documentos oficiales de las instituciones de la UE subrayen tan frecuente y explícitamente que la UE lidera (o quiere liderar) las negociaciones ilustra que el liderazgo puede muy bien tener otros objetivos a parte de promover el régimen internacional del clima. Puede ser un objetivo en sí mismo.

Una vez revisado el proceso mediante el que la UE toma las decisiones en materia de política exterior del clima, fuertemente condicionado por la naturaleza de las arenas institucionales en las que este proceso tiene lugar y por la interacción entre la UE y las instituciones internacionales del clima, el próximo apartado explora el papel que efectivamente ha jugado la UE en las negociaciones. Así pues, se presentará la historia de las negociaciones y la manera en que la UE las ha enfrentado. El objetivo es mostrar cómo los mecanismos descritos en esta sección han actuado en los momentos clave de la política internacional del clima e ilustrar el modo en que han propiciado la mutua influencia entre las negociaciones internacionales del clima y la UE.

3(1), 3-18, 7; Naturally, other factors played a role also. See J. B. SKJAERSETH y J. WETTSTAD (2008), *EU emissions trading. Initiation, decision-making and implementation*, Ashgate, Hampshire, United Kingdom.

⁸³ A. SBRAGIA (2002), «Institution-building from Below and Above: The European Community in Global Environmental Politics», en A. JORDAN (ed.), *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, Earthscan Publications Ltd, Londres, 293; C. BRETHERTON y J. VOGLER (2006), *The European Union as a Global Actor*, Routledge, Londres, 110.

⁸⁴ HOVI *et al.* (2003), «The Persistence of the Kyoto Protocol: why other Annex I Countries Move on without the United States», *Global Environmental Politics*, 3(4), 1-23, 15.

⁸⁵ Y. KAWASHIMA (1997), «A Comparative Analysis of the Decision-making Process of Developed Countries toward CO₂ Emissions Reduction Targets», *International Environmental Affairs*, 9 (2), 95-126.

IV. LA UNIÓN EUROPEA EN LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DEL CLIMA

Las negociaciones internacionales del clima acumulan ya una historia de prácticamente tres décadas⁸⁶. En este apartado dividiremos estas tres décadas en otras tantas fases, en función del papel que la CE/UE ha desempeñado en las negociaciones y el desarrollo de sus políticas internas del clima. La primera etapa trascurrió desde el inicio de la política internacional del clima en 1985 hasta la entrada en vigor de la CMNUCC en 1994. Estos fueron los años de la aparición, todavía muy embrionaria, de la CE/UE como actor en los foros multilaterales sobre el calentamiento global. La segunda etapa abarcó de 1995 a 2001 y conoció el despliegue (y una parte notable de los éxitos) de la política exterior de la UE en materia de cambio climático, despliegue éste que convivió con un panorama bastante menos boyante en lo concerniente a las políticas internas para el control de las emisiones de gases de efecto invernadero. Finalmente, la tercera etapa incluye los años que van desde 2001 a 2013. Estos han sido años de profunda transformación y crisis tanto de las negociaciones del clima como del papel que en ellas juega la UE, a la vez que de progresiva construcción de las políticas comunitarias para limitar las emisiones domésticas. Como se verá, no se entiende en ninguna de estas fases la progresión de las políticas (exteriores e interiores) de la UE acerca del clima sin ubicar en un lugar privilegiado del análisis la interacción entre ésta y las negociaciones multilaterales.

1. 1985-1994: De ausente a poco relevante

El cambio climático alcanzó la agenda internacional entre 1985 y 1988. Steinar Andresen identifica tres factores, para dar cuenta de este proceso⁸⁷. En primer lugar, «un pequeño grupo de [...] figuras importantes del *establishment* científico internacional con estrechos vínculos con la Organización Meteorológica Mundial [OMM] y el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente [PNUMA] actuaron como “agentes del conocimiento” y emprendedores en la promoción del cambio climático en la agenda internacional». A juicio de Andresen, estos científicos «fueron clave en la “traducción” y la comunicación de complejos modelos científicos a través de seminarios, conferencias y las re-

⁸⁶ Para una revisión de las negociaciones internacionales del clima, véase S. MORÁN BLANCO (2012), «El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático», *Revista Española de Derecho Internacional*, LXIV(1), 103-131.

⁸⁷ S. ANDRESEN (1998), «The Development of the Climate Regime: Positions, Evaluation and Lessons», Working Paper del Fridtjof Nansen Institute, encontrado en el sitio web <http://ciaonet.org/wps/ans01/> (consultado en febrero de 2013), 9.

vistas científicas más populares». En segundo lugar, ésta fue también una etapa en la que las preocupaciones ambientales ganaron peso en la agenda internacional, «empujadas por el descubrimiento del agujero del ozono antártico [1987], el accidente de Chernóbil [1986], así como la publicación de *Nuestro Futuro Común* (también conocido como el *Informe Brundtland*) [1987]». Por último, el inusualmente caluroso verano que padecieron los EEUU en 1988 facilitó que los sectores de este país preocupados por el calentamiento global recibieran un importante apoyo popular⁸⁸.

Esta introducción del clima en la agenda tuvo lugar de forma algo desordenada, al calor de la celebración de un conjunto de conferencias internacionales con objetivos y resultados diversos: Villach (1985 y 1987), Toronto (1988), La Haya (1989) y Noordwijk (1989). En la localidad austriaca de Villach tuvo lugar en octubre de 1985 la Conferencia sobre la Evaluación del Papel del Dióxido de Carbono y de Otros Gases de Efecto Invernadero en las Variaciones Climáticas y los Impactos Asociados, que, como escribiera Matthew Paterson, supuso «un cambio de énfasis», en tanto que los discursos incluyeron, a parte de las referencias a la necesidad de más investigación, la reclamación de acción política⁸⁹. Así, junto a declarar que «aún persiste una incertidumbre cuantitativa en los modelos», y que «es altamente probable que las crecientes concentraciones de gases de efecto invernadero produzcan un significativo cambio climático», la Conferencia recomendó también que el PNUMA, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Consejo Internacional de Asociaciones Científicas (ICSU), esto es, los convocantes de la reunión, «inicien, si se considera necesario, la toma en consideración de una convención global»⁹⁰, para lo cual proponía la celebración de más conferencias. Se organizaron, pues, dos reuniones de seguimiento de la Conferencia de Villach durante el año 1987, otra vez en Villach y otra en Bellagio, teniendo la primera una orientación más científica y estando la otra dirigida a políticos. Los dos seminarios produjeron un comunicado conjunto en el que se recomendaban algunos «pasos inmediatos». A saber: 1) «limitar las emisiones de gases de efecto invernadero promoviendo la implementación del Protocolo de Montreal⁹¹ y adoptando nuevas

⁸⁸ S. ANDRESEN (1998), «The Development of the Climate Regime...», *op. cit.*, 9; D. BODANSKY (1994), «Prologue to the Climate Change Convention», en I. M. MINTZER y A. J. LEONARD (eds.), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute, Cambridge, 48.

⁸⁹ M. PATERSON (1992), «Global warming», en C. THOMAS (ed.), *The Environment in International Relations*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 176.

⁹⁰ WMO/UNEP/ICSU, *Report of the International Conference on the Assessment of the Role of Carbon Dioxide and of Other Greenhouse Gases in Climate Variations and Associated Impacts, Villach, Austria, Oct. 9-15, 1985*, WMO Doc. No. 661 (1986).

⁹¹ El Protocolo de Montreal, adoptado en 1987 y en vigor desde 1989, es un protocolo de la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985). Algunos de los compuestos regulados por el Protocolo son también gases de efecto invernadero. Para un análisis

políticas energéticas y de forestación»; 2) «limitar el impacto del aumento del [nivel] del mar, elaborando políticas para las zonas ribereñas de ríos y costas, basadas en estudios de vulnerabilidad de áreas particulares»; y 3) «promover la comprensión del efecto invernadero a través del uso de herramientas de gestión y monitorización, así como promover programas de investigación»⁹².

En 1988 se celebró en Toronto, patrocinada por Canadá, una conferencia bajo el título «la atmósfera cambiante: implicaciones para la seguridad global» con delegados de cuarenta y seis países, científicos, miembros de movimientos ambientalistas y representantes de los sectores industriales clave en lo tocante a la contaminación atmosférica, con el objetivo de discutir acerca del cambio climático, la capa de ozono y el transporte de largo recorrido de sustancias tóxicas y contaminantes. La resolución final de la Conferencia afirmaba que «la humanidad está llevando a cabo un experimento involuntario, incontrolado y globalmente generalizado, cuyas últimas consecuencias tan sólo podrían ser peores en caso de una guerra nuclear». Así, la reunión consideraba que era «imperativo actuar ahora», recomendando las siguientes acciones inmediatas: *a*) una reducción del 20 por 100 de las emisiones de CO₂ respecto de los niveles de 1998 para el año 2005⁹³; *b*) el desarrollo de una «convención global comprensiva como marco para protocolos acerca de la protección de la atmósfera»; y *c*) el establecimiento de un «Fondo Mundial de la Atmósfera», a ser financiado en parte por un impuesto sobre el consumo de combustibles fósiles en los países industrializados⁹⁴. Los compromisos de Toronto fueron de una ambición imponente. Bodansky lo atribuye, primeramente, a que los estados no habían entrado todavía en el proceso de evaluación de las consecuencias que las políticas de mitigación del cambio climático podían imponer a sus economías. En segundo lugar, el carácter no estrictamente intergubernamental de la Conferencia explica que «la resolución (incluyendo el objetivo del 20 por 10 de reducción) no fuera negociada, ni vinculante para nadie», sino que «fue redactada por un comité compuesto principalmente por ambientalistas y discutida en menos de un día»⁹⁵.

de las negociaciones internacionales sobre el ozono, véase R. E. BENEDICK (1991), *Ozone Diplomacy*, Harvard University Press, Cambridge.

⁹² «The 1985 Villach Conference and its follow-up workshops on climate change», documento del sitio web oficial de la UNFCCC, encontrado en <http://unfccc.int/resource/ccsites/fact/fs214.htm> [consultado en junio de 2003, citado en O. COSTA (2004), *El estudio de los regímenes internacionales. Diagnósis y propuesta*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona].

⁹³ S. ANDRESEN (1998), «The Development of the Climate Regime...», *op. cit.*, 4. Véase también «The Toronto and Ottawa conferences and the *Law of the Atmosphere*», documento del sitio web oficial de la UNFCCC, encontrado en <http://unfccc.int/resource/ccsites/fact/fs215.htm> [consultado en junio de 2003 citado en O. COSTA (2004), *El estudio de los regímenes internacionales. Diagnósis y propuesta*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona].

⁹⁴ D. BODANSKY (1994), «Prologue to the Climate Change Convention...», *op. cit.*, 49 y 53.

⁹⁵ D. BODANSKY (1994), «Prologue to the Climate Change Convention...», *op. cit.*, 50.

En cualquier caso, después de Toronto, el cambio climático se movió hacia arenas más intergubernamentales, asentándose así más sólidamente en la agenda política internacional⁹⁶.

Convocada por los Países Bajos, Francia y Noruega, en marzo de 1989 tuvo lugar una Conferencia en la Haya para debatir acerca de cuestiones ambientales globales, entre las cuales el cambio climático. La Conferencia de la Haya se cerró con una osada declaración política en la que se llamaba a los estados a desarrollar, en el marco de las Naciones Unidas, una nueva autoridad institucional con la capacidad para tomar decisiones, si era preciso, sin unanimidad. La ambición que, en el terreno institucional, desprendió la Declaración de la Haya⁹⁷ ha sido comparada con el atrevimiento que, en lo sustantivo, había mostrado la Conferencia de Toronto⁹⁸, y se le ha atribuido un papel significativo en la movilización de la atención hacia el cambio climático⁹⁹. Asimismo, se ha señalado que permitió aumentar la presión sobre los Estados Unidos, cuya administración cuestionaba la necesidad de abrir negociaciones para una convención sobre el calentamiento global, bajo el argumento de la incertidumbre científica¹⁰⁰.

Pocos meses después, en noviembre de 1989, tuvo lugar en la ciudad holandesa de Noordwijk una Conferencia Ministerial sobre Contaminación Atmosférica y Cambio Climático a la que asistieron representantes de sesenta y siete países¹⁰¹ y que evidenció la «polarización gradual» de las posiciones

⁹⁶ Otros autores han dejado por escrito esta misma apreciación. Véanse, por ejemplo, las aseveraciones que al respecto formularon E. DOWSDSWELL y R. KINLEY (1994), «Constructive damage to the Status Quo», en I. MINTZER y A. LEONARD (eds.), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute, Cambridge, 116; así como C. DASGUPTA (1994), «The Climate Change Negotiations», en I. MINTZER y A. LEONARD (eds.), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute, Cambridge, 130, entre otros.

⁹⁷ A esta conferencia asistieron representantes de veinticuatro países (la República Federal de Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Costa de Marfil, Egipto, España, Francia, Hungría, India, Indonesia, Italia, Japón, Jordania, Kenya, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Senegal, Suecia, Túnez, Venezuela y Zimbabue), pero, en cambio, no fueron invitados los Estados Unidos, la URSS, la República Popular de la China, Bélgica y Grecia, a causa de su poco entusiasmo hacia las políticas internacionales del medio ambiente, lo que en buena medida explica que el Reino Unido declinara la invitación.

⁹⁸ S. ANDRESEN (1998), «The Development of the Climate Regime...», *op. cit.*, 10.

⁹⁹ D. BORIONE y J. RIPERT (1994), «Exercising common but differentiated responsibility», en I. MINTZER y A. LEONARD (eds.), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute, Cambridge, 79.

¹⁰⁰ S. ANDRESEN (1998), «The Development of the Climate Regime...», *op. cit.*, 11; D. BODANSKY (1994), «Prologue to the Climate Change Convention...», *op. cit.*, 54.

¹⁰¹ «The Noordwijk Ministerial Declaration on climate change», documento del sitio web oficial de la UNFCCC, encontrado en <http://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs218.htm>

negociadoras de los estados¹⁰². Dicho de otro modo, la creciente politización de los debates los apartaba de la búsqueda del consenso científico para acercarlos a la toma en consideración de los menos homogéneos y más complejos intereses nacionales. Más particularmente, en Noordwijk se pusieron «plenamente a la vista» las diferencias entre los países industrializados, oponiéndose Estados Unidos, Japón y la Unión Soviética al establecimiento de un *objetivo* de reducción de emisiones y un *calendario* de aplicación a todos los países industrializados, que era la opción defendida por los países de la Comunidad Europea y otros estados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁰³. A pesar de todo, aunque los estados estaban más preocupados que en ocasiones anteriores por las implicaciones económicas de las medidas de respuesta al cambio climático que se proponían, «la mayoría de ellos veía el tema en términos principalmente ambientales». Dicho de otro modo, Noordwijk reflejó la politización del cambio climático, pero no aún la «desambientalización» (ni la «economización») de la percepción de este *issue* por parte de la mayoría de los gobiernos¹⁰⁴.

La institucionalización del clima como parte de la agenda internacional recibió otro impulso en 1988 con la creación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) por parte del PNUMA y la OMM¹⁰⁵. Las tareas del IPCC son tres. A saber: 1) «evaluar la información científica disponible sobre el cambio climático»; 2) «evaluar los impactos ambientales y socio-económicos del cambio climático; y 3) »formular estrategias de respuesta para la gestión y la mitigación del cambio climático»¹⁰⁶. Además de constituir un paso importante hacia la consolidación del consenso científico, el establecimiento del IPCC debe considerarse también parte del proceso por el que el cambio climático pasó de la arena científica a la agenda gubernamental. En efecto, la creación del IPCC, «fuertemente apoyada por los Estados Unidos», pretendía, en parte, recuperar para los gobiernos el control de una cuestión crecientemente

[consultado en junio de 2003 citado en O. COSTA (2004), *El estudio de los regímenes internacionales. Diagnóstico y propuesta*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona].

¹⁰² S. ANDRESEN (1998), «The Development of the Climate Regime...», *op. cit.*, 10.

¹⁰³ D. BORIONE y J. RIPERT (1994), «Exercising common but differentiated responsibility...», *op. cit.*, 80.

¹⁰⁴ D. BODANSKY (1994), «Prologue to the Climate Change Convention...», *op. cit.*, 55. Véase «The Noordwijk Ministerial Declaration on climate change», documento del sitio web oficial de la UNFCCC, encontrado en <http://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs218.htm> [consultado en junio de 2003 citado en O. COSTA (2004), *El estudio de los regímenes internacionales. Diagnóstico y propuesta*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona].

¹⁰⁵ Para la historia del IPCC, véanse los artículos S. AGRAWALA (1998), «Structural and process history of the intergovernmental panel on climate change», *Climatic Change*, 39, 621-642; S. AGRAWALA (1998), «Context and early origins of the intergovernmental panel of climate change», *Climatic Change*, 39, 605-620.

¹⁰⁶ S. ANDRESEN (1998), «The Development of the Climate Regime...», *op. cit.*, 4.

importante en la agenda política y hasta entonces en manos de las comunidades científicas y los grupos ambientalistas¹⁰⁷. No se trataba únicamente de generar un sólido consenso científico, sino de otorgar a los estados un papel en esta generación, permitiendo así que se sintieran co-partícipes *de* y vinculados *a* los resultados de los llamados *Informes de Evaluación* del IPCC¹⁰⁸.

En paralelo a todos estos desarrollos, algunos estados se mostraron especialmente activos en el anuncio de medidas u objetivos en la lucha contra el cambio climático. Así, el cambio climático apareció ya en el primer «Programa indicativo pluri-anual para el medio ambiente» adoptado por los Países Bajos en 1985. En 1987 se creó en el *Bundestag* alemán la «muy influyente» Comisión de Investigación sobre Medidas de Precaución para la Protección de la Atmósfera de la Tierra, que preparó el terreno para que en junio de 1990 el gobierno federal anunciara su compromiso de reducir las emisiones de CO₂ en un 25 por 100 para 2005¹⁰⁹. Por su parte, el Reino Unido empezó a abordar el asunto a finales de los años ochenta, promoviendo activamente desde abril de 1989 la negociación de una convención sobre el clima¹¹⁰. Así las cosas, puede afirmarse que a finales de los años ochenta «empezó a emerger una norma [internacional] que requería a los países desarrollados aceptar una reducción de sus emisiones de CO₂», hasta el punto que «en 1990 los Estados Unidos estaban prácticamente aislados» en su rechazo a esta idea¹¹¹.

Durante la segunda mitad de los años ochenta la Comunidad Europea se aproximó al clima de manera reactiva. A decir verdad, en 1986 el Parlamento

¹⁰⁷ D. BODANSKY (1994), «Prologue to the Climate Change Convention...», *op. cit.*, 51.

¹⁰⁸ En efecto, los gobiernos juegan un papel destacado en el trabajo del IPCC. Ellos son quienes, en primer lugar, nombran a «expertos con un determinado historial de investigación y publicación sobre temas relevantes». De entre éstos, «el *bureau* de representantes gubernamentales selecciona equipos de redacción para cada uno de los tres equipos de trabajo, sobre criterios de nivel y amplitud de su experiencia», así como de representación adecuada de los distintos puntos de vista y procedencia geográfica. Una vez producidos los textos, son sometidos «a un amplio proceso de evaluación por parte de otros expertos que implica a cientos de individuos y grupos de todo el mundo». Finalmente, cada grupo de trabajo produce un Resumen para Generadores de Políticas y el Plenario del IPCC acuerda un Informe de Síntesis. «En tanto que esto representa una afirmación de lo que los gobiernos aceptan oficialmente como una explicación equilibrada del estado del conocimiento [acerca del cambio climático] las expresiones utilizadas son objeto de intensas negociaciones entre delegaciones gubernamentales», lo que no sucede con los Informes de Evaluación completos, que son, exclusivamente, responsabilidad de sus autores [M. GRUBB, C. VROLIJK y D. BRACK (1999), *The Kyoto Protocol. A guide and assessment*, Londres: Royal Institute of International Affairs/Earthscan, 5].

¹⁰⁹ J. CAVENDER y J. JÄGER (1993), «The history of Germany's response to climate change», *International Environmental Affairs*, 5(1), 3-18, 9.

¹¹⁰ L. CASS (2006), *The failures of American and European climate policy. International norms, domestic politics and unachievable commitments*, SUNY Press, Nueva York, 23.

¹¹¹ L. CASS (2005), «Norm entrapment and preference change: The evolution of the European Union on international emission trading», *Global Environmental Politics*, 5(2), 38-60, 42.

Europeo aprobó una resolución sobre el clima y en 1988 y 1989 dos comunicaciones de la Comisión revisaron algunos de los aspectos científicos del problema y mencionaron posibles medidas políticas. De todas formas, el Cuarto Programa de Acción Medioambiental de la CE (1987-1992) ni siquiera mencionó el calentamiento global. De la misma manera, el Programa de la Comisión para 1989 sólo acertó a incluir un compromiso llamativamente vago, acerca del cambio climático: «la Comisión hará propuestas con vistas a permitir a la Comunidad jugar un papel constructivo sobre una base común»¹¹². La CE, pues, estuvo muy a menudo ausente, durante los últimos años de la década de los ochenta. Y cuando no estuvo ausente, estuvo dividida. En la reunión de Bergen de mayo de 1990, se hicieron evidentes fisuras «tanto entre los estados miembros como entre algunos de ellos y el Comisario de Medio Ambiente, el italiano Carlo Ripa di Meana, en lo que se convertiría en una de las claves para entender el progreso de las conversaciones» durante los años siguientes. Más concretamente, el comisario exhibió en Bergen un «fuerte apoyo a la aproximación que abogaba por el establecimiento de objetivos [de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero], así como a la adopción del principio de precaución», lo que «podía representar el punto de vista de la DGXI de la Comisión [...], pero no era compartido por todos los países europeos». Además, Ripa di Meana no tuvo reparos en verbalizar «una crítica extremadamente dura hacia la política de los EEUU», que ya entonces había adoptado una actitud muy reticente frente a las negociaciones internacionales del clima; lo que no fue del agrado de todos los estados miembros de la UE, y muy en particular del Reino Unido¹¹³.

No obstante, para esas fechas la dinámica de las negociaciones internacionales ya había empezado a cambiar, lo que terminaría por conducir también a un cambio en el papel de la UE en ellas. En diciembre de 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, en su Resolución 44/207, el objetivo de negociar una «convención marco sobre el clima y protocolos asociados que contengan compromisos concretos a la luz de las prioridades que puedan ser identificadas con autoridad sobre la base de un conocimiento científico adecuado, y tomando en cuenta las necesidades específicas de los países en desarrollo». El texto debía estar listo para su adopción en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que iba a celebrarse en Río en junio de 1992. La existencia de este objetivo y de una fecha para su cumplimiento proporcionó un mayor impulso a las negociaciones internacionales y un contexto diferente para los desarrollos que se estaban dando en el seno de la CE.

¹¹² *Programme of the Commission for 1989. Address by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament and his replay to the debate*, 16 de febrero de 1989, p. 38 (<http://aei.pitt.edu/7631/>).

¹¹³ S. ANDRESEN (1998), *The Development of the Climate Regime: Positions, Evaluation and Lessons*, Working Paper del Fridtjof Nansen Institute (<http://ciaonet.org/wps/ans01>), p. 10.

En efecto, no fue hasta 1990, y como preparación a las negociaciones internacionales del clima¹¹⁴, que «el proceso adquirió un impulso considerable»¹¹⁵. Así pues, el Consejo Europeo de Dublín de junio de 1990 decidió establecer objetivos para limitar las emisiones, presentando el siguiente argumento:

La Comunidad y los Estados Miembros tienen una responsabilidad especial en estimular y participar en la acción internacional para combatir los problemas ambientales globales. Su capacidad para *proporcionar liderazgo* en este campo es enorme¹¹⁶ (se han añadido las cursivas).

Dicho de otra forma, la primera decisión de la CE acerca de las negociaciones del clima fue liderarlas. De acuerdo con ello, en octubre un Consejo conjunto de ministros de Energía y Medio Ambiente adoptó el objetivo de estabilizar las emisiones de CO₂ en el año 2000 en los niveles de 1990, lo que se convirtió en la posición negociadora de la UE/CE ante la Conferencia de Río. Así pues, fue la voluntad de liderar las negociaciones la que condicionó la adopción de la posición negociadora, no al contrario.

La evaluación del acuerdo tiene que ser forzosamente matizada. Por una parte, no estaba faltado de mérito, en la medida en que la unanimidad (que se aplicó a los asuntos ambientales hasta el Tratado de Maastricht) multiplicaba los jugadores con capacidad de veto. Además, la meta de la estabilización se convirtió inmediatamente en un punto de referencia tanto para las negociaciones internacionales como dentro de la CE. Por otra parte, algunos autores han cuestionado la audacia del objetivo, bajo el argumento de que la decisión fue «un reflejo del hecho de que los compromisos ya anunciados por los países miembros [...] ya serían prácticamente suficientes para conseguir la estabilización 1990-2000 en el conjunto de la UE»¹¹⁷. Probablemente, el mejor indicador de la primacía de los objetivos nacionales es que la aceptación del objetivo común de la CE en las negociaciones para la CMNUCC¹¹⁸ no dio lugar a la emergencia de una estrategia conjunta en las negociaciones. En efecto, «desde el principio Alemania, los Países Bajos, Dinamarca, Italia

¹¹⁴ A. MICHAELOWA (1998), «Impact of interest groups on EU climate policy», *European Environment*, 8(5), 152-160, 153.

¹¹⁵ J. WETTESTAD (2000), «The complicated development of EU climate policy», en J. GUPTA y M. GRUBB (eds.), *Climate change and European leadership. A sustainable role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 24-45, 27.

¹¹⁶ European Council, Dublín 25-26 de junio de 1990, the *Bulletin of the European Communities*, n.º 6/1990, 18.

¹¹⁷ M. GRUBB (1995), «European climate change policy in a global context», en H. O. BERGESEN, G. PARMANN y O. B. THOMMESSEN (eds.), *Green globe yearbook of international co-operation and development 1995*, Oxford University Press, Oxford, 41-50, 43.

¹¹⁸ J. VOGLER (1999), «The European Union as an actor in international environmental politics», *Environmental Politics*, 8:3, 24-48, 31.

y Francia promovieron un concepto ambicioso de Convención e insistieron sobre la necesidad de empezar la negociación de protocolos sin esperar el resultado de la negociación» de la CMNUCC. Mientras, los países del sur de Europa «mantuvieron posiciones muy cautas» ante el temor de que la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero dificultara su camino hacia los niveles de desarrollo del resto de estados de la Europa comunitaria. En fin, los negociadores del Reino Unido «tuvieron siempre cuidado de no comprometer las posibilidades de que el texto final pudiera ser acordado con los EEUU», por lo que actuaron en ocasiones como puente entre las dos orillas del Atlántico¹¹⁹.

En cualquier caso, deben subrayarse los dos siguientes aspectos, que resultan centrales para nuestro análisis. En primer lugar, el acuerdo tuvo lugar justo antes de la Segunda Conferencia del Clima (Ginebra, noviembre de 1990) y estuvo moldeado por la voluntad explícita de asumir el liderazgo, tal y como se había acordado en el Consejo de Dublín. La aspiración principal, de acuerdo con Brian Wynne, era tener «una presencia importante en la Cumbre de la Tierra de Río»¹²⁰. En otras palabras, las negociaciones del clima fueron percibidas como una manera de «presentarse como un bloque fuerte y unificado en la escena internacional»¹²¹. Esto permitió reformular el debate interno y aumentó los incentivos para que la CE adoptara una posición ambiciosa. En segundo lugar, la decisión de liderar permitió que la DG de Medio Ambiente de la Comisión argumentara que si había que mantener el papel de líderes en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la CE necesitaba adoptar políticas de control de sus emisiones de gases de efecto invernadero¹²². Así, desde 1993 la Comisión ha elaborado informes anuales para el Parlamento Europeo y el Consejo respecto del progreso de la Comunidad hacia sus objetivos de control de las emisiones¹²³, llegando habitualmente a la conclusión de que el objetivo era alcanzable si se adoptaban más medidas para toda la Unión.

¹¹⁹ D. BORIONE y J. RIPERT, «Exercising common but differentiated responsibility», I. M. MINTZEN y A. J. LEONARD (eds.), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute, Cambridge, 1994, 83-84.

¹²⁰ B. WYNNE (1993), «Implementation of greenhouse gas reductions in the European Community. Institutional and cultural factors», *Global Environmental Change*, 3(1), 101-128.

¹²¹ S. ANDRESEN y S. AGRAWALA (2002), «Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime...», *op. cit.*, 45.

¹²² J. WETTESTAD (2000), «The complicated development of EU climate policy...», *op. cit.*, 28. See European Communities (1991), *Communication from the Commission to the Council: A Community strategy to limit carbon dioxide emissions and to improve energy efficiency*, Brussels, 14.10.1991, SEC(91) 1744 Final.

¹²³ J. B. SKJAERSETH (1994), «The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle?», *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 25-45, 25.

A la progresiva aunque precaria construcción de la política exterior de la CE/UE acerca del clima debe contraponerse la incapacidad para avanzar ni siquiera tímidamente en el camino de las medidas internas. Las propuestas de la Comisión dividieron muy profundamente a los estados. El primer paquete de medidas estaba compuesto por: 1) un impuesto sobre el carbono y la energía; 2) medidas de promoción de las renovables y de la eficiencia energética; y 3) un mecanismo de monitorización. De entre estas iniciativas, el impuesto conformaba la piedra de toque de la propuesta¹²⁴; y dado que era también la más polémica, condicionó negativamente el conjunto de políticas domésticas de control de las emisiones. La idea se enfrentó a la oposición tanto de los que se oponían a los impuestos energéticos como de los que se oponían a que los fijara y cobrara la CE (en primer lugar el Reino Unido). La propuesta fue también polémica en el seno de la Comisión, en la que el Comisario de la DG XXI (fiscalidad) «se opuso al impuesto desde el principio»¹²⁵. Así pues, el paquete de medidas se aprobó únicamente en una forma extremadamente aguada, en 1993¹²⁶. Este embrollo iba a durar años. Y como se verá en el subapartado 4.3, su resolución se debió en muy bien medida a la influencia de las negociaciones internacionales del clima. En suma, y a pesar de la insistencia con la que se presenta a la Europa comunitaria como la pionera de la política internacional del clima, durante los años en que ésta echó a andar la CE no jugó virtualmente ningún papel en su impulso. De hecho, la CE/UE construyó su política exterior del clima con las negociaciones ya en marcha y en íntima relación con éstas. Algunos de sus estados miembros sí desarrollaron un rol clave en la inserción del clima en la agenda de las relaciones internacionales, pero la CE, en tanto que CE, estuvo prácticamente desaparecida. Y no sólo eso: sus intentos por aparecer evidenciaron que la construcción de una posición común no podía basarse en la pre-existencia de preferencias coincidentes entre los estados miembros, ni entre estos y la Comisión. El mejor indicador de esto es que, en el último momento, las diferencias internas en la CE llevaron al Comisario de Medio Ambiente Carlo Ripa di Meana a la decisión de no asistir a la Cumbre de Río¹²⁷. La única excepción (muy matizada, como hemos visto) a esta norma general fue el objetivo de la estabilización de las emisiones en los niveles de 1990 para 2000. Será sobre esta frágil base que la UE construirá, en la siguiente fase, su carácter de actor internacional en materia de cambio climático.

¹²⁴ N. HAIGH (1996), «Climate change policies and politics in the European Community», en T. O'RIORDAN y J. JÄGER (eds.), *Politics of climate change. A European perspective*, Routledge, Nueva York, 155-185, 163.

¹²⁵ J. B. SKJAERSETH (1994), «The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle?...», *op. cit.*, 28.

¹²⁶ J. WETTESTAD (2000), «The complicated development of EU climate policy...», *op. cit.*, 28.

¹²⁷ B. WYNNE (1993), «Implementation of greenhouse gas reductions in the European Community. Institutional and cultural factors...», *op. cit.*, 102.

Así las cosas, la influencia de la CE en las negociaciones que condujeron a la CMNUCC resultó limitada, en particular en lo tocante al objetivo (central) de la estabilización de las emisiones. Aunque el artículo 2 de la CMNUCC establece que su objetivo último es impedir «interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático», su redactado está formulado de manera «suficientemente flexible como para proporcionar a todos los países un espacio considerable para maniobrar». De la misma manera, los EEUU consiguieron «evitar un compromiso vinculante para mantener sus emisiones de CO₂ a un nivel especificado en una cierta fecha»¹²⁸. En cambio, la influencia de las negociaciones del clima en la CE resultó mucho más decisiva: facilitó la construcción de los rudimentos de una política exterior del clima basada en la voluntad de liderar las negociaciones.

2. 1995-2001: Ambición internacional y poquedad interna

Después de la entrada en vigor de la CMNUCC (1994), las negociaciones internacionales se centraron en la preparación del Protocolo de Kioto¹²⁹ y (desde 1998) en las reglas para su operacionalización (los llamados acuerdos de Bonn y Marrakech de 2001¹³⁰). Durante esta época, la UE presentó una unidad de acción marcadamente superior a la de la fase anterior y alcanzó su cuota más alta de influencia (aunque, como se verá, ésta estuvo lejos de ser completa). Y sin embargo, las políticas internas continuaron sin despegar.

Las negociaciones que llevaron al Protocolo de Kioto se articularon en torno a tres asuntos principales. En primer lugar, se debatió acerca de la propuesta de la UE de que los estados acordaran qué políticas y medidas iban a implementar contra el cambio climático. En 1995 la Unión presentó una iniciativa que dividía tales políticas y medidas en tres listas distintas: algunas de ellas debían ser preceptivas, otras tenían que ser consideradas de «alta prioridad», de manera que los estados debían «trabajar para su pronta coordinación», y finalmente algunas más debían ser «prioritarias [...] según las circunstancias nacionales». La propuesta logró hacerse un espacio en las negociaciones del clima, pero contó desde el principio con la oposición de los EEUU y del G77/China (el bloque negociador de los países del Sur), de manera que terminó por

¹²⁸ W. A. NITZE (1994), «A failure of presidential leadership», en I. M. MINTZEN y A. J. LEONARD (eds.), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute, Cambridge, 188.

¹²⁹ Para un estudio pormenorizado del Protocolo de Kioto, véase M. GRUBB, C. VROLIJK y D. BRACK (1999), *The Kyoto Protocol. A guide and assessment...*, *op. cit.*

¹³⁰ Para un estudio pormenorizado de estos acuerdos, véase C. VROLIJK (2002), «A new interpretation of the Kyoto Protocol. Outcomes from The Hague, Bonn and Marrakesh», *Briefing Paper*, Sustainable Development Programme, The Royal Institute of International Affairs.

ser descartada. Como argumentaron Michael Grubb, Christiaan Vrolijk y Duncan Brack, las listas eran tan largas que maximizaron su propia oposición: eran muchos los estados preocupados por algún aspecto concreto de la propuesta. Además, de tan amplias, «resultaba difícil imaginar qué más podrían razonablemente querer hacer las partes si estaban genuinamente decididas a cumplir con sus compromisos». Finalmente, «la UE había gastado tanto tiempo acordando el texto internamente» que sus negociadores gozaron de un margen de maniobra demasiado reducido como para poder hacer frente a la oposición que suscitó su propuesta¹³¹.

En segundo lugar, las negociaciones prestaron una atención principal a los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y los calendarios para su cumplimiento. La UE fue el primer gran actor del Norte en presentar su posición acerca de cuál debía ser el porcentaje de reducción de las emisiones recogido en el protocolo. De todas formas la propuesta tardó en llegar, si se tiene en cuenta el empeño con el que la UE había defendido tradicionalmente la necesidad de acordar *targets and timetables*. Hubo pues que esperar hasta marzo de 1997 para que la UE propusiera una reducción de las emisiones de los países desarrollados del 15 por 100 para 2010, respecto de 1990¹³². Al mismo tiempo, la UE se manifestó contraria a las demandas de Japón, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda (el grupo llamado JUSCANZ) para que cada país pudiera adoptar un compromiso diferenciado de limitación de las emisiones. Debe señalarse, no obstante, que la oposición de la UE a la diferenciación se vio lastrada por la defensa de su propio derecho (justificado por el proceso europeo de integración regional) a tener un objetivo común que pudiera repartirse desigualmente entre los estados miembros. En cualquier caso, éste resultó un paso clave para la UE: permitió que todos los estados miembros percibieran que sus intereses estaban razonablemente reflejados en el objetivo común y permitió también a la UE detallar cómo se distribuirían las responsabilidades en su cumplimiento. Esto, junto con el hecho de ser el primer gran actor en proponer objetivos específicos, dio a la UE «un

¹³¹ M. GRUBB, C. VROLIJK y D. BRACK (1999), *The Kyoto Protocol. A guide and assessment...*, *op. cit.*, 68.

¹³² La UE aprobó dos acuerdos de reparto de la carga, uno antes de las negociaciones del Protocolo de Kioto, que preveía una reducción de las emisiones de la UE de un 10 por 10 (no del 15 por 10), y uno ya en 1998, con el fin de distribuir el objetivo de reducir las emisiones en un 8 por 10. Los documentos pueden encontrarse en Consejo de la UE, *Estrategia comunitaria relativa al cambio climático. Conclusiones del Consejo*, 6309/97, Bruselas, 3 de marzo de 1997, encontrado en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/envir/011g0009.htm (consultado en octubre de 2003) y en http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-60_es.htm (consultado en febrero de 2013) y Consejo de la UE, *Estrategia comunitaria relativa al cambio climático. Conclusiones del Consejo*, 09402/98, Bruselas, 16 de junio de 1998, encontrado en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/envir/011g0009.htm (consultado en octubre de 2003).

perfil y una iniciativa renovada en las negociaciones»¹³³. Y permitieron a la UE desplegar «una retórica dura hacia los Estados Unidos y Japón, puesto que ambos eran grandes emisores y, sin embargo, no deseaban unirse a la UE en la asunción de sacrificios a favor del planeta»¹³⁴. Para terminar con el capítulo de los compromisos de reducción de emisiones, debemos hacer notar que la UE puso menos énfasis que los demás grandes actores de la OCDE en que el Sur estuviera sujeto también a objetivos cuantificables. Como es bien sabido, las negociaciones alumbraron finalmente una reducción media de un 5 por 100 de las emisiones del Norte para el período de compromiso 2008-2012, diferenciado país a país y con un objetivo común de un 8 por 100 para la UE¹³⁵.

El tercer aspecto clave en las negociaciones fue la introducción de fórmulas para el intercambio de permisos de emisión de gases de efecto invernadero. Ya durante la negociación de la CMNUCC (1990-1992) la UE se había mostrado reticente con respecto de los llamados mecanismos de flexibilidad; a saber, mecanismos de mercado orientados a reducir el coste del cumplimiento con el Protocolo. Sin embargo, los EEUU convirtieron la introducción de los mecanismos de flexibilidad en condición indispensable para su participación en el Protocolo, lo que forzó a la UE a ceder¹³⁶. A partir de entonces, pues, la UE argumentaría en dos direcciones. Por una parte, hizo saber a EEUU y Japón que la inclusión de un mercado de emisiones y el nivel de los objetivos de reducción eran dos asuntos interdependientes, intentando presionarlos así para que aceptaran y propusieran objetivos más ambiciosos. Por otra parte, la UE argumentó que los mecanismos de flexibilidad debían ser suplementarios a las reducciones que se consiguieran en el ámbito doméstico. Este argumento tuvo muy poco éxito. A pesar de la aceptación formal del llamado principio de complementariedad en las negociaciones, la UE no consiguió forzar ninguna concreción del mismo que lo convirtiera en operacionalizable¹³⁷.

En suma, la UE tuvo un papel central en la negociación del Protocolo de Kioto. No obstante, su influencia no debería ser exagerada. Como ha señalado Steinar Andresen, el Protocolo fue un compromiso entre las preferencias de

¹³³ M. GRUBB, C. VROLIJK y D. BRACK (1999), *The Kyoto Protocol...*, *op. cit.*, 58.

¹³⁴ S. H. SCHNEIDER (1998), «Kyoto Protocol: the unfinished agenda», *Climate Policy*, vol. 39, 1998, 4.

¹³⁵ Forman parte del Anexo B 38 estados industrializados, tanto de la OCDE como del antiguo bloque del Este (además de la Comunidad Europea). Esto es: los estados de la UE a 15, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, la República Checa, Rumania, Liechtenstein y Mónaco se comprometieron a reducir sus emisiones en un 8 por 100. Los EEUU en un 7 por 100, Canadá, Hungría, Japón y Polonia en un 6 por 100 y Croacia en un 5 por 100. Nueva Zelanda, la Federación Rusa y Ucrania se comprometieron a estabilizar sus emisiones, Noruega en no aumentarlas en más de un 1 por 100, Australia en un 8 por 100 e Islandia en un 10 por 100.

¹³⁶ M. GRUBB, C. VROLIJK y D. BRACK (1999), *The Kyoto Protocol...*, *op. cit.*, 87.

¹³⁷ F. YAMIN (2000), «The role of the EU in climate negotiations...», *op. cit.*, 88.

distintos actores: la UE consiguió introducir objetivos cuantificados de reducción de emisiones, los EEUU consiguieron la adopción de los mecanismos de flexibilidad, Japón se llevó el prestigio como anfitrión de la conferencia, los estados de JUSCANZ ganaron el debate sobre la diferenciación y los países del Sur evitaron estar sujetos a compromisos¹³⁸. En otras palabras, la influencia de la UE tuvo más que ver con la capacidad para fijar la agenda y el tono de las negociaciones (esto es: la necesidad de adoptar compromisos legalmente vinculantes de reducción de emisiones) que con la capacidad de moldear su resultado final.

Una vez terminada la negociación del Protocolo, la atención se centró en las reglas que debían permitir su operacionalización. El asunto clave era el papel de los sumideros (es decir, los bosques y ciertas actividades silvícolas y agrícolas que capturan temporalmente CO₂) en el cumplimiento de los compromisos contraídos en Kioto. Para ser más precisos, el problema de fondo radicaba en la imprecisión del Protocolo acerca de la posibilidad de contabilizar ciertos tipos de sumideros, de monitorización más bien compleja, y sustraer sus capturas de CO₂ del monto total de emisiones¹³⁹. Estos sumideros despertaban reticencias en la UE, la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS) y un buen número de países del Sur, pero eran vistos con buenos ojos por el Grupo Paraguas, formado básicamente por JUSCANZ, la Federación Rusa y Ucrania. De esta negociación, revestida de tecnicismos, nos interesa aquí fundamentalmente el papel de la UE y su (limitada) capacidad para mantener su unidad.

La sexta Conferencia de las Partes, celebrada en la Haya en el año 2000, debía permitir alcanzar un acuerdo acerca del asunto de los sumideros. Pero la tensión alcanzó niveles inéditos en la política internacional del clima. Las negociaciones quedaron bloqueadas por la oposición entre los partidarios de regular restrictivamente los sumideros (UE, AOSIS y otros) y los partidarios de un uso flexible de los mismos en la contabilidad de las emisiones (el Grupo Paraguas). Ante el *impasse*, el Reino Unido intentó mediar, y si bien EEUU respondió positivamente a la propuesta británica, algunos negociadores de la UE consideraron que la oferta era excesiva. En efecto, la mediación de los británicos «se encontró con una oposición inflexible por parte de las ONGs y de la UE»¹⁴⁰. Las diferencias se revelaron finalmente insuperables. Se ha argumentado que la actitud de la UE contribuyó a la ruptura de las negociaciones en 2000 de dos formas distintas. En primer lugar, la UE mostró una clara «incapacidad a la hora de responder rápidamente» en los momentos clave de la negociación, «a causa de la necesidad de alcanzar un acuerdo entre los quince

¹³⁸ S. ANDRESEN (1998), «The Development of the Climate Regime...», *op. cit.*, 28.

¹³⁹ K. G. BEGG (2002), «Institutions for global environmental change. Implementing the Kyoto protocol on climate change: environmental integrity, sinks and mechanisms», *Global Environmental Change*, vol. 12, 334.

¹⁴⁰ K. G. BEGG (2002), «Institutions for global environmental change...», *op. cit.*, 334.

estados miembros»¹⁴¹. En segundo lugar, se ha argumentado que la UE acudió a La Haya poco predispuesta a efectuar el tipo de concesiones que los EEUU reclamaban para poder cerrar el acuerdo¹⁴². También Thomas R. Jacob ha escrito que, en La Haya, la UE estuvo muy preocupada por la rendición de cuentas en el ámbito doméstico¹⁴³. Así pues, después de 36 horas de negociación continua, los delegados dieron por terminada la reunión y se citaron para una segunda parte de la sexta Conferencia de las Partes, que se celebraría en Bonn y que exploraremos en el próximo subapartado.

Esta revisión de las negociaciones del clima durante la segunda mitad de los años noventa y del papel que en ellas desempeñó la UE, sin embargo, requiere de una mayor atención a la interacción entre ambos factores. El principal efecto de las negociaciones internacionales en la UE fue el empoderamiento de la coalición articulada en torno al WPIEI/CC, creado en 1995 justamente para que la UE pudiera enfrentarse a las negociaciones, y que ha estado sistemáticamente a favor de la adopción de compromisos ambiciosos en este campo. El apartado 3 ha abordado ya el papel del WPIEI/CC, pero debemos subrayar algunos de los argumentos presentados con anterioridad. En primer lugar, el cometido principal del WPIEI/CC es únicamente fijar la dimensión exterior de la política del clima de la UE. Sin embargo, el clima es un asunto muy fuertemente internacionalizado, en la UE. Mientras que en los EEUU el proceso de toma de decisiones acerca de las medidas domésticas sobre el clima precede a las negociaciones internacionales, en la UE «buena parte del debate interno toma fuerza cuando se tienen que implementar medidas acordadas internacionalmente»¹⁴⁴. Así pues, controlar la política exterior del clima de la UE equivale a tener influencia a la hora de determinar el nivel general de ambición de las políticas internas de la UE. En segundo lugar, como se ha indicado en el apartado 3, la propia existencia de las negociaciones y acuerdos internacionales ha legitimado y reforzado a las administraciones ambientales en relación a otras áreas de la administración¹⁴⁵ (subapartado 3.1) y les ha proporcionado aliados entre los que perciben el liderazgo en la política internacional del clima como una manera de reforzar el perfil exterior de la UE y de mejorar la percepción que sobre ella tienen los ciudadanos de sus estados miembros (subapartado 3.2). Como argumenta John McCormick,

¹⁴¹ C. VROLIJK (2002), *A new interpretation of the Kyoto Protocol. Outcomes from The Hague, Bonn and Marrakesh*, Briefing Paper, Sustainable Development Programme, The Royal Institute of International Affairs, 3.

¹⁴² H. D. JACOBY y D. REINER (2001), «Getting climate policy on track after The Hague», *International Affairs*, vol. 77, n.º 2, 301.

¹⁴³ T. R. JACOB (2001), «Reflections on The Hague», *Climate Policy*, 1, 279.

¹⁴⁴ D. F. SPRINZ y M. WEISS (2001), «Domestic Politics and Global Climate Policy», U. LUTERBACHER, y D. SPRINZ (eds.), *International Relations and Global Climate Change*, The MIT Press, Cambridge (MA), 67-94, 92.

¹⁴⁵ C. DAMRO y P. LUACES MÉNDEZ (2003), «Emissions trading at Kyoto: From EU resistance to Union innovation», *Environmental Politics*, 12:2, 71-94, 79.

«la opinión pública ha apoyado el papel de la UE en la política ambiental», de manera que «quedan pocas dudas en las mentes de los europeos acerca del valor de la actividad de la UE en el campo del medio ambiente»¹⁴⁶. Así pues, las «élites de la UE» han visto en el liderazgo internacional ambiental una manera de «incrementar al apoyo de la ciudadanía a la integración europea»¹⁴⁷. En suma, las negociaciones internacionales del clima han empoderado una alianza transnacional y transinstitucional de decisores de nivel intermedio que representan a agencias funcionales con un cometido similar¹⁴⁸. Finalmente, hay que recordar que fue la existencia de negociaciones internacionales del clima la que motivó la propia existencia del WPIEI/CC y que una parte nada desdeñable de las dinámicas que lo han convertido en un órgano que facilita el acuerdo acerca de políticas ambiciosas del clima (la socialización, la aparición de códigos culturales propios, el aprendizaje, la existencia de una determinada estructura de incentivos) tienen que ver con la emergencia de negociaciones internacionales acerca del cambio climático (véase el subapartado 3.1).

A pesar de todo, la influencia de esta coalición de actores no fue durante esta etapa suficiente para evitar la aparición de una amplia brecha entre la ambición demostrada en las negociaciones internacionales y la poquedad (y demora) de las políticas domésticas. Para decirlo con brevedad, la alianza de actores que ha conformado el perfil internacional de la UE fue capaz de forzar otros decisores sectoriales (a cargo de la energía, transporte, empresa e industria, por ejemplo) a prestar atención a las emisiones de GEI, pero no fue igualmente capaz de conseguir su apoyo para las propuestas que provenían de las agencias sectoriales ambientales.

Maastricht introdujo la mayoría cualificada en asuntos ambientales, facilitando así la toma de decisiones. Sin embargo, la Comisión se empeñó en sostener la propuesta del impuesto sobre la energía y el carbono, lo que ubicó la decisión bajo la regla de la unanimidad¹⁴⁹ y condicionó negativamente la posición de los estados respecto del desarrollo de una política común del clima. La política europea del clima estaba, pues, «en una situación delicada»¹⁵⁰. De hecho, el progreso más notable (los acuerdos de reparto de la carga de 1997 y 1998, véase más arriba en este mismo subapartado) estuvo estrechamente vinculado con las negociaciones internacionales: tenía sentido en tanto que existían las negociaciones y fueron

¹⁴⁶ J. MCCORMICK (2001), *Environmental Policy in the European Union...*, 61.

¹⁴⁷ M. SCHREURS y Y. TIBERGHEN (2007), «Multi-level reinforcement: explaining European Union leadership in climate change mitigation», *Global Environmental Politics*, 7:4, 19-46, 26.

¹⁴⁸ J. PETERSON (1995), «Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis...», 78.

¹⁴⁹ El artículo 175.2 del Tratado de la Comunidad Europea disponía (como lo hace ahora el 192 del Tratado de Funcionamiento de la UE) que las medidas ambientales de «carácter esencialmente fiscal» (entre otras) debían ser adoptadas por unanimidad.

¹⁵⁰ C. JAEGER *et al.* (1997), «Procedural leadership in climate policy: a European task...», *op. cit.*, 196.

estas las que lo hicieron posible. La Comisión había tanteado esta posibilidad ya en 1991, pero entonces el Reino Unido, Francia e Italia se opusieron de plano. Sólo después de la primera conferencia de las partes (1995), y «con la credibilidad de la UE en la escena global en mente», fueron capaces los estados de alcanzar un acuerdo sobre un objetivo y una forma de compartirlo¹⁵¹.

La diferencia que durante esta época se dio entre la ambición internacional de la UE y la falta de políticas internas relevantes llamó la atención de los analistas. Axel Michaelowa indicó que «la UE es un actor extraño en el debate internacional sobre las políticas del clima», puesto que si bien «es una fuerza motriz del establecimiento de objetivos», cuando se trata de la implementación de medidas específicas «su desempeño es menos que impresionante»¹⁵², lo que ha debilitado la posición negociadora de la Unión. Por su parte, Fariana Yamin señaló que muchos negociadores tenían la percepción de que durante las negociaciones de Kioto la posición de la UE sobre los *targets and timetables* «era retórica, no basada en ningún conocimiento profundo acerca de qué podría realmente conseguir, ni apoyada por ninguna estrategia creíble de implementación»¹⁵³. De forma parecida, Joyeeta Gupta y Nicolien van der Grijp describieron cómo entre los demás grupos negociadores el liderazgo de la UE era percibido como «retórico», «falta de sustancia y ejecutoria», «hipócrita», «fuerte en la retórica y débil en la acción» y por tanto «irritante»¹⁵⁴. En efecto, durante las dos primeras etapas aquí descritas (1985-1994 y 1995-2011) las propuestas para implementar políticas internas de limitación de las emisiones de GEI o bien fracasaron o bien fueron reducidas a la mínima expresión. Más allá de las dificultades del impuesto sobre la energía y el carbón, que ya han sido referidas, hay que indicar que los programas SAVE, ALTENER, JOULE y THERMIE de promoción de la eficiencia energética y las energías renovables se caracterizaron por su incapacidad para producir resultados tangibles, principalmente a causa de su falta de «contenido regulatorio»¹⁵⁵. Hubo que esperar hasta el año 2000 para la adopción del primer Programa Europeo sobre el Cambio Climático. Y no sería hasta el 2003 que despegarían definitivamente las medidas internas de control de las emisiones de gases de efecto invernadero, con la aprobación de la directiva 2003/87/CE sobre comercio de permisos de emisión.

¹⁵¹ J. MCCORMINK (2001), *Environmental policy in the European Union...*, *op. cit.*, 285.

¹⁵² A. MICHAELOWA (2003), «Editorial», *Climate Policy*, 2, 1-2; A. MICHAELOWA (1998), «Impact of interest groups on EU climate policy...», *op. cit.*

¹⁵³ F. YAMIN (2000), «The role of the EU in climate negotiations...», *op. cit.*, 54.

¹⁵⁴ J. GUPTA y N. VAN DER GRIPJ (2000), «Perceptions of the EU's role. Is the EU a leader?», en J. GUPTA y M. GRUBB (eds.), *Climate Change and European Leadership. A sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 67-81, 73.

¹⁵⁵ J. WETTESTAD (2000), «The complicated development of EU climate policy...», *op. cit.*, 32; H. O. BERGESEN *et al.* (1994), *Implementing the European CO₂ commitment: A joint policy proposal*, The Royal Institute of International Affairs, Londres.

En suma, el carácter recíproco de la influencia entre la UE y las negociaciones internacionales del clima nos ayuda a entender tanto las posiciones negociadoras adoptadas por la Unión como sus escasos progresos en lo tocante a las políticas internas. Tanto su *politics* como sus *policies* (exteriores y domésticas) deben entenderse como producto de los procesos de co-constitución a los que hemos hecho referencia en el apartado 2.

3. 2001-2013: Crisis de lo internacional y auge de lo doméstico

La última fase comprende las negociaciones del clima desde el fracaso de La Haya (2000) y la elección de Bush como presidente de los EEUU hasta la actualidad. Estos años han estado marcados por dos características básicas. En primer lugar, una muy duradera crisis de las negociaciones internacionales del clima. La crisis ha adoptado formas distintas en momentos distintos, pero se ha caracterizado siempre por lo insustancial de lo acordado y por el riesgo de marginación de las Conferencias de las Partes como foro principal de la política internacional del clima. La UE ha conocido grados desiguales de acierto, en su estrategia para participar de estas negociaciones en crisis. En segundo lugar, esta fase ha estado marcada también por el despegue (finalmente) de medidas internas bien significativas de control de las emisiones de GEI por parte de la UE.

El inicio de la crisis de las negociaciones internacionales del clima, que se venía gestando desde hacía un tiempo, podemos ubicarlo en marzo de 2001, cuando George W. Bush afirmó que los EEUU no tenían ninguna intención de ratificar el Protocolo de Kioto. A pesar de que la actitud de los EEUU había sido tradicionalmente reticente, la decisión de Bush amenazaba la existencia misma de acuerdos multilaterales con objetivos de reducción de las emisiones. El anuncio estadounidense (y la posición de Australia bajo el gobierno de John Howard) «desencadenó una tormenta de críticas internacionales y unió a la mayor parte del mundo en su oposición a la actitud de los Estados Unidos»¹⁵⁶. Irónicamente, en un primer momento la crisis de las negociaciones dio lugar a un cierto vigor diplomático. La construcción del régimen internacional del cambio climático se vinculó al combate por el multilateralismo en un momento de unilateralismo rampante. Con su gesto los EEUU otorgaron calado político a un proceso que desde 1997 se había tecnificado hasta el aburrimiento: «la política climática vuelve a ser emocionante, atañe a lo personal y a lo moral»¹⁵⁷. Esto reforzó la coalición de decisores articulada en torno al WPIEI/CC. La Unión Europea redobló sus esfuerzos para asumir el liderazgo internacional en mate-

¹⁵⁶ C. VROLIJK (2002), «A new interpretation of the Kyoto Protocol. Outcomes from The Hague, Bonn and Marrakesh...», *op. cit.*, 3.

¹⁵⁷ C. VROLIJK (2001), *President Bush might have done Kyoto a favor*, Meeting Report, Energy and Environment Programme, The Royal Institute of International Affairs, 2001, 1.

ria de cambio climático: «se enviaron delegaciones políticas de la troika de la UE [...] a visitar al presidente Bush, en vano, y a todos los otros actores principales del resto del mundo, con más éxito». Se puso, pues, al frente de las partes que «querían demostrar que los Estados Unidos estaban equivocados». Sin embargo, en esta ocasión liderar las negociaciones no quería decir presentarse con la propuesta más ambiciosa ambientalmente¹⁵⁸, sino más bien ejercer un nivel muy alto de flexibilidad ante Japón y Rusia, puesto que «para que entra[ra] en vigor, [la UE] necesitaba ceder ante algunas de las demandas del Grupo Paraguas, como las vinculadas al uso de los sumideros»¹⁵⁹ (que habían hecho embarrancar la COP de La Haya). Fue esta flexibilidad la que permitió que se adoptaran los acuerdos de Bonn/Marrakech entre julio y noviembre de 2001.

El Protocolo de Kioto no entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005, noventa días después de que Rusia lo ratificara. No obstante, como sea que los compromisos incluidos en Kioto terminaban en 2012, los estados tuvieron que afrontar inmediatamente el debate sobre el futuro del régimen internacional del clima. Los puntos de referencia de estas negociaciones son fáciles de resumir. En la Conferencia de las partes de 2005, celebrada en Montreal, se crearon ya las dos vías de negociación paralelas, una bajo el Protocolo de Kioto y otra bajo la CMNUCC, que han estructurado la negociación desde entonces. En Bali (2007) se decidió que la fecha límite para la finalización de las negociaciones fuera 2009. Y, sin embargo, como es bien sabido, la Conferencia de ese año en Copenhague terminó sin acuerdo (o sin el tipo de acuerdo previsto), de manera que en 2011 la Conferencia de las Partes, reunida en Durban, extendió el plazo de las negociaciones hasta 2015.

Estas negociaciones tuvieron lugar en condiciones radicalmente distintas a las que se habían conocido hasta la fecha. Más concretamente, dos realidades modificaron por completo el tablero de juego. En primer lugar, las negociaciones tuvieron que acomodar la emergencia de algunos países del Sur como grandes actores de las negociaciones, propulsados por sus crecientes niveles de emisiones. Ya en 2005, China figuraba como el primer emisor de gases de efecto invernadero y Brasil como el cuarto, mientras que Indonesia ocupaba el quinto lugar y la India el séptimo¹⁶⁰. Si tomamos las emisiones de CO₂ de 2010, la India aparecía ya en tercer lugar, después de China y Estados Unidos¹⁶¹. Di-

¹⁵⁸ Acerca de las distintas modalidades del liderazgo, véase, por ejemplo, S. ANDRESEN y S. AGRAWALA (2002), «Leaders, pushers and laggards in the making of the climate change», en *Global Environmental Change*, 12, 41-51.

¹⁵⁹ C. VROLIJK (2002), «A new interpretation of the Kyoto Protocol. Outcomes from The Hague, Bonn and Marrakesh...», *op. cit.*, 4, 1.

¹⁶⁰ Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 9.0., World Resources Institute, 2011.

¹⁶¹ Carbone Dioxide Information Analysis Centre: Record High 2010 Global Carbon Dioxide Emissions from Fossil-Fuel Combustion and Cement Manufacture (http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/perlim_2009_2010_estimates.html)

cho de otro modo, los últimos años han estado marcados por la constatación de que el futuro inmediato de la política internacional del clima debe incluir algún compromiso de control de las emisiones de algunos grandes países del Sur, que hasta ahora no estaban sujetos a limitación alguna. Además, la victoria de Obama en las presidenciales de noviembre de 2007 precipitó el retorno de los EEUU a la primera línea de las negociaciones del clima. El retorno era inevitable en cualquier escenario de negociaciones sobre el post-2012, en la medida en que el segundo emisor de gases de efecto invernadero no podía quedar al margen de los esfuerzos contra el cambio climático. Por añadidura, la elección de Obama fue percibida por la UE como una oportunidad que no podía ponerse en riesgo: era necesario poner todas las facilidades para que EEUU se incorporara a los esfuerzos internacionales para combatir el cambio climático. En suma, desde 2005 han figurado en un lugar clave de las negociaciones un conjunto de actores (particularmente EEUU y China) que en los años anteriores habían desempeñado un papel más bien secundario. El hecho de que estadounidenses y chinos hayan condicionado los propios compromisos a los de la otra parte ha terminado de sellar su recién adquirida (o recuperada) centralidad en las negociaciones. En este escenario, la UE lo ha tenido difícil para mantener su antigua influencia.

Veamos con un poco más de detalle cómo se han desarrollado las negociaciones. En 2007, la Conferencia de las Partes acordó el llamado Plan de Acción de Bali, que imponía a los estados la forma y el calendario de negociación del régimen internacional del clima para después de 2012. Según el Plan de Acción, las negociaciones debían darse a lo largo de dos vías distintas, creadas ya en 2005, una bajo el Protocolo de Kioto (favorecida por el Sur, al enfatizar los nuevos compromisos de los países del Norte) y otra bajo la Convención Marco (favorecida en general por los países del Norte, por subrayar la necesidad de que el Sur limite también sus emisiones). El Plan de Acción establecía también que las negociaciones debían terminar en 2009. Lo que resulta más llamativo, sin embargo, es que no pudiera llegarse a ningún acuerdo en torno a un aspecto clave para la Unión: que el «resultado acordado»¹⁶², que se debía conseguir en 2009, fuera legalmente vinculante. No debería minusvalorarse la importancia de este asunto: el consenso acerca de la necesidad de contar con compromisos legalmente vinculantes de limitación de las emisiones se remonta a la primera Conferencia de las Partes, celebrada en Berlín en 1995¹⁶³.

¹⁶² Plan de Acción de Bali, Decisión 1/CP.13, FCCC/CP/2007/6/Add.1.

¹⁶³ El llamado Mandato de Berlín, aprobado en 1995, abogaba «por establecer unos objetivos cuantificados de limitación y reducción en unos plazos determinados», mediante «la adopción de un protocolo u otro instrumento jurídico» (Mandato de Berlín: examen de la adecuación de los incisos *a*) y *b*) del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención, incluidas propuestas relativas a un protocolo y decisiones sobre seguimiento, Decisión 1/CP.1, FCCC/CP/1995/7/Add.1.

La Conferencia de Copenhague de 2009 arrojó también un resultado desesperanzador. El llamado Acuerdo de Copenhague no podía estar más lejos de los objetivos fijados por la UE para la Conferencia de 2009¹⁶⁴. La Unión aspiraba a alcanzar un acuerdo que permitiera limitar el incremento global de las temperaturas a un máximo de 2 °C en relación con los niveles anteriores a la revolución industrial. Para ello, la UE defendía un acuerdo vinculante que previera que las emisiones de gases de efecto invernadero de los países del Norte se redujeran en un 25-40 por 100 en 2020 y en un 80-95 por 100 en 2050, en comparación con los niveles de 1990. Así mismo, a mediados de siglo las emisiones globales debían haberse reducido a la mitad, lo que implicaba también un esfuerzo por parte (de los grandes países industrializados) del Sur, cuyas emisiones de 2050 debían estar un 15-30 por 100 por debajo del escenario del *business-as-usual*¹⁶⁵. El Acuerdo de Copenhague estuvo muy lejos de las aspiraciones de la UE. Se trata de un acuerdo adoptado al margen del proceso formal de las negociaciones internacionales del clima, no es legalmente vinculante y se estructura en torno a las promesas unilateralmente formuladas por cada país, que por otra parte no alcanzan ni de lejos a evitar un calentamiento global superior a 2 °C. Más allá de sus contenidos, también el proceso de adopción del Acuerdo de Copenhague mostró la pérdida de centralidad de la UE en las negociaciones del clima. Como es bien sabido los lineamientos del texto fueron decididos por EEUU y los países BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), quienes daban por descontado el apoyo de la UE a cualquier acuerdo que pudiera salvar la Conferencia en el último minuto.

Las negociaciones posteriores a Copenhague dieron lugar en Durban 2011¹⁶⁶ a una nueva versión, algo mejorada, del Plan de Acción de Bali, ahora con fecha final en 2015, y a una extensión del Protocolo de Kioto (sin Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Rusia ni Estados Unidos) con compromisos legalmente vinculantes de reducción de sus emisiones hasta el 2020¹⁶⁷. Estos últimos tiempos han conocido una cierta recuperación de la influencia de la UE, aunque

¹⁶⁴ Como es bien sabido, la Conferencia de las Partes se limitó a la fórmula «toma nota» en su decisión sobre el Acuerdo de Copenhague (Acuerdo de Copenhague, Decisión 2/CP.15, FCCC/CP/2009/11/Add.1)

¹⁶⁵ O. COSTA (2012), «Puestos a liderar. Unidad e influencia de la UE en la política internacional del clima», en E. BARBÉ (dir.), *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 124-141, 137; R. M. FERNÁNDEZ EGEA y F. SINDICO (2007), «El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿líder en la política climática global?», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 14, disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num14/agora/papel-ue-lucha-contra-cambio-climatico-lider-politica-climatica-global> (consultado en febrero de 2013).

¹⁶⁶ Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, 1/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1.

¹⁶⁷ Enmienda al Protocolo de Kyoto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9, Proyecto de decisión -/CMP.8, FCCC/KP/CMP/2012/L.9

sin llegar, ni de lejos, a los niveles alcanzados en la fase anterior (1995-2000). Como muestra la Conferencia de las Partes celebrada en 2011, en Durban, la Unión sólo ha conseguido (parcialmente) recuperar el pie en la medida en que ha abandonado la flexibilidad respecto de las propias posiciones desarrollada a partir de la segunda mitad de los años noventa y ha buscado la articulación a su alrededor de amplias coaliciones de estados poco poderosos, basadas en la ambición ambiental y en la sensibilidad hacia los problemas de los estados más empobrecidos¹⁶⁸.

Esta etapa (2001-2013) ha conocido dos desarrollos notables, en la política del clima de la UE, uno en su dimensión externa y otro en la interna; y ambos han sido conformados, parcialmente como mínimo, por la interacción con el régimen internacional del clima. En lo tocante a la dimensión externa, en 2004 la UE emprendió una reforma de sus mecanismos de coordinación y representación ante las negociaciones internacionales del clima. Esta reforma, que ha sido ya presentada en el apartado 3.1, se emprendió en respuesta a las críticas acerca de la tendencia de la UE a dedicar demasiado tiempo a alcanzar acuerdos internos y acerca de sus dificultades para acumular memoria institucional por culpa del sistema de presidencias de turno del Consejo. Como se ha indicado más arriba, consistió en una mayor especialización y tecnificación del trabajo del WPIEI/CC y, por tanto, en una reducción de su carácter de foro intergubernamental.

En lo referente a las políticas internas, hay que señalar que la UE ha adoptado e implementado, durante este período, medidas bien relevantes para el control de las emisiones de gases de efecto invernadero. Estas políticas han permitido, por primera vez, aunar la ambición *ad extram* con la ambición *ad intram*. Los cimientos de este cambio hay que buscarlos en la inclusión de los mecanismos de flexibilidad en el Protocolo de Kioto, en 1997, en la medida en que supuso la progresiva aceptación del hecho que los mecanismos de mercado iban a tener un papel central en la reducción de las emisiones de GEI. Hay que recordar aquí que la UE aceptó muy reticentemente el mercado de permisos de emisión meses antes de la COP3 celebrada en Kioto, únicamente como concesión a los EEUU a cambio de la aceptación por su parte de compromisos cuantificables y legalmente vinculantes de control de las emisiones. La aceptación reticente de los mecanismos de mercado ha evolucionado hacia una aproximación más positiva, cuando no entusiasta. En este viraje han jugado un papel una diversidad de factores¹⁶⁹, pero la inevitabilidad del mercado de emisiones, la voluntad de jugar un papel importante en su funcionamiento, la necesidad imperiosa de acompañar la ambición internacional con políticas internas, la lentitud de las negociaciones posteriores a Kioto y el inicio de un proceso de aprendizaje esti-

¹⁶⁸ O. COSTA (2012), «Puestos a liderar...», *op. cit.*, 138.

¹⁶⁹ J. B. SKJAERSETH y J. WETTESTAD (2008), *EU emissions trading...*, *op. cit.*

mulado por estas mismas facilitaron el cambio de actitud¹⁷⁰. Se trata, en suma, de un proceso de importación de políticas internacionales apoyadas previamente en una forma modificada, del tipo ya mencionado en el apartado 2.

Dos aspectos adicionales parecen particularmente relevantes, en este contexto. En primer lugar, fueron «funcionarios de la Comisión dentro de la DG de Medio Ambiente» los que promovieron la opción del comercio de permisos de emisión, ya desde 1998. Uno de los factores que explican que el comercio de emisiones fuera identificado como un instrumento adecuado para las políticas internas de la UE fue que prometía «control sobre el conjunto de la política del clima de la UE y aumentar el nivel de cohesión»¹⁷¹. Además, algunos estados habían empezado ya a considerar la posibilidad de establecer sistemas nacionales de comercio de emisiones, lo que se percibía como una amenaza al mercado interior¹⁷². Así pues, la Comisión alteró «su oposición tradicional al comercio de emisiones»¹⁷³. En 2003 la UE adoptó la principal directiva para la creación de un mercado que ya en su primer período de funcionamiento acogería a cerca de 12.000 instalaciones. Es interesante observar el «papel extraordinariamente fuerte» que jugó la Comisión en todo este proceso, en el que su propuesta de 2001 fue «alterada sólo marginalmente por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros»¹⁷⁴. El comercio de emisiones estaba contenido en un Protocolo apoyado por la UE y encajaba bien con los intereses institucionales de la Comisión (véase el apartado 3).

En segundo lugar, el EU-ETS ha facilitado el desarrollo de políticas internas del clima. Después de años de bloqueo provocado por el veto de algunos estados miembros al impuesto sobre la energía y clima¹⁷⁵, el comercio de permisos de emisión se convirtió en «la joya de la corona de la política del clima de la UE»¹⁷⁶. Junto con la voluntad de liderar las negociaciones internacionales del clima, la aceleración de las políticas internas ha llevado la UE a la adopción de políticas más ambiciosas, como el llamado paquete de medidas sobre clima y energía, diseñado para que la UE pudiera llegar a la Conferencia de Copen-

¹⁷⁰ J. WETTESTAD (2005), «The making of the 2003 EU emissions trading directive: An ultra-quick process due to entrepreneurial proficiency?», *Global Environmental Politics*, 5:1, 1-23.

¹⁷¹ J. WETTESTAD (2005), «The making of the 2003 EU emissions trading directive...», *op. cit.*, 12.

¹⁷² A. C. CHRISTIANSEN y J. WETTESTAD (2003), «The EU as a frontrunner on greenhouse gas emissions trading...», *op. cit.*, 7.

¹⁷³ L. CASS (2005), «Norm entrapment and preference change...», *op. cit.*, 48.

¹⁷⁴ J. WETTESTAD (2005), «The making of the 2003 EU emissions trading directive...», *op. cit.*, 6.

¹⁷⁵ A. C. CHRISTIANSEN y J. WETTESTAD (2003), «The EU as a frontrunner on greenhouse gas emissions trading...», *op. cit.*, 6.

¹⁷⁶ J. WETTESTAD (2005), «The making of the 2003 EU emissions trading directive...», *op. cit.*, 17.

hague con «un frente ambicioso y unificado»¹⁷⁷. Para reforzar su papel en las negociaciones de 2009 (ambición vana, como se vería) la UE se comprometía unilateralmente a reducir sus emisiones en un 20 por 10 para 2020, con la opción de elevar el porcentaje hasta un 30 por 10 si otros grandes emisores se comprometían a esfuerzos comparables. Más allá del incremento de la credibilidad de la UE en las negociaciones internacionales del clima, las políticas internas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero han favorecido también la convergencia de las preferencias de los estados miembros. Ciertamente, «las políticas comunes internas tienden a unificar los intereses de los estados miembros, de manera que se puede esperar de todos ellos que apoyen la internacionalización» de las medidas domésticas¹⁷⁸.

En suma, también en esta tercera etapa las negociaciones internacionales han tenido un impacto considerable en las políticas (exteriores e interiores) de la UE acerca del cambio climático. A pesar de que la progresiva institucionalización de las medidas adoptadas por la UE ha propiciado un mayor impacto de los factores endógenos, para dar cuenta de papel de la UE en los foros multilaterales y de la adopción de medidas para el control de los GEI todavía necesitamos entender la UE como un actor social, esto es, como un actor que conforma sus preferencias en interacción con otros.

V. CONCLUSIONES

El papel de la UE en las negociaciones internacionales del clima presenta una paradoja remarcable. A saber: la UE desarrolló antes la voluntad de liderarlas y (posteriormente) la capacidad para hacerlo que el mínimo consenso interno necesario para desplegar medidas domésticas de limitación de las emisiones de GEI. Esto es, antes de poder aplicar *ad intram* lo que defendía en los foros internacionales. En el apartado hemos llamado a esta paradoja la lógica AETR invertida.

No parece que el cambio climático sea un caso necesariamente aislado. La literatura ofrece indicios, aquí y allá, de que estas dinámicas pueden ser más que anecdóticas. Este parece ser en efecto el caso de las negociaciones internacionales para la prohibición del uso, la producción, el almacenamiento y el comercio con minas anti-persona, por ejemplo. La política exterior de la Unión en este campo ha sido presentada como un «ejemplo prominente de la resistencia Europea ante el unilateralismo de los Estados Unidos»¹⁷⁹, o incluso como «una

¹⁷⁷ J. CURTIN (2010), *The Copenhagen Conference: How Should the EU Respond?*, The Institute of International and European Affairs.

¹⁷⁸ S. OBERTHÜR (2011), «The European Union's performance in the...», *op. cit.*, 673.

¹⁷⁹ C. FEHL (2008), «Living with a reluctant hegemon: The transatlantic conflict over multilateral arms control», *European Journal of International Relations*, 14(2), 259-287, 265.

verdadera historia de éxito»¹⁸⁰. De todas formas, nadie lo hubiera dicho, durante los primeros compases de las negociaciones de Ottawa, en octubre de 1996, cuando la UE parecía incapaz de jugar ningún papel relevante en el proceso. En efecto, los estados miembros estaban lejos de tener una posición unánime, tanto acerca del objetivo como acerca del método del llamado proceso de Ottawa, de forma que la campaña internacional contra la minas anti-persona «se encontró hasta la primera de 1997 con la oposición o, como mucho, el apoyo tibio de las Grandes Potencias europeas, con la excepción de Alemania»¹⁸¹. Algunos estados ponían en duda incluso la capacidad de la UE para estar implicada en un asunto tan vinculado a la seguridad como éste. De todas formas, esta situación no duró mucho: a los pocos meses la Convención de Ottawa era saludada por el Consejo y, desde 2001, la UE ha contado tanto con los instrumentos como con la voluntad política para ser pro-activa en este terreno y se presenta a sí misma como la principal promotora de la universalización del tratado de Ottawa y la líder de las políticas internacionales sobre minas anti-personas. También en esta ocasión, para explicar la política exterior de la UE es necesario tomar en consideración la influencia sobre la UE de las instituciones internacionales. Las negociaciones internacionales cambiaron las preferencias de los estados miembros y las instituciones de la UE¹⁸² y empoderaron a los actores más favorables a Ottawa y a la integración europea. Martijn Groenleer y Louise van Shaik han propuesto un argumento similar acerca del Tribunal Penal Internacional (TPI). Según estos actores «antes de las negociaciones del Estatuto de Roma no se había formulado ninguna posición común», puesto que «la UE estaba dividida acerca de asuntos polémicos como la independencia del fiscal, el papel del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la jurisdicción del Tribunal sobre conflictos armados internos»¹⁸³. No fue hasta el transcurso de las negociaciones internacionales que las posiciones de los estados miembros convergieron. Una vez establecido el TPI, sin embargo, «ha dejado huella en la UE», en la medida en que «ha reforzado su papel como actor internacional de propio derecho»¹⁸⁴.

¹⁸⁰ BENITA FERRERO-WADTNER, *A World without Landmines*. Speech in the European Parliament, 6 July 2005, «http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_4865_fr.htm» accessed 29 June 2009.

¹⁸¹ D. LONG y L. HINDLE (1998), «Europe and the Ottawa process. An overview», en M. A. CAMERON, R. J. LAWSON y B. W. TOMLIN (eds.), *To walk without fear. The global movement to ban landmines*, Oxford University Press, Oxford, 248.

¹⁸² O. COSTA (2009), «The unexpected EU leadership on landmines: the influence of the Ottawa Convention on the EU», *European Security*, 18(3), 245-261, 251.

¹⁸³ M. GROENLEER y L. VAN SCHAİK (2007), «United we stand? The European Union's international actorness in the cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol», *Journal of Common Market Studies*, 45(5): 969-999, 977.

¹⁸⁴ M. GROENLEER y D. RIJKS (2009), «The European Union and the International Criminal Court: The politics of international criminal justice», en K. E. JØRGENSEN (eds.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, Londres, 67-187, 168.

En un sentido algo distinto, otros autores han identificado lo que parecería consistir en un intercambio entre la UE y algunas instituciones internacionales, a saber, un intercambio de apoyo a la institución internacional por parte de la UE a cambio de reconocimiento de ésta última como actor internacional. También esto nos permite pensar en una relación en la que la UE se construye en interacción con el medio. Por ejemplo, George Christou y Seamus Simpson han mostrado cómo la *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* ha moldeado la aproximación de la UE al respecto, en parte a causa de «la voluntad de la Unión de establecerse como actor»¹⁸⁵. De manera parecida, Anne Wetzel ha argumentado que la UE se ha visto forzada a aceptar las normas acerca del acceso a la información ambiental que antes había rechazado porque había caído en una trampa retórica¹⁸⁶ al intentar exportar su propio acerbo acerca del acceso a la información y la participación ambiental a los países de la Europa central y oriental¹⁸⁷. Martijn Groenleer (de nuevo) ha afirmado que las agencias de la UE a menudo se alinean con los objetivos de las instituciones internacionales con el fin de poder actuar como sus socios y perseguir sus propios objetivos¹⁸⁸. Finalmente, de acuerdo con Franziska Brantner y Richard Gowan, la relación entre la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte refleja «la tendencia de la UE de usar la cooperación con otras organizaciones para reforzar y desarrollar su propia calidad de actor internacional, capacidad e identidad estratégica»¹⁸⁹. En otras palabras, la UE parece ofrecer apertura en relación a la influencia de las instituciones internacionales a cambio de un papel en las negociaciones, limitando así su capacidad para decidir aisladamente sobre sus propias preferencias en ellas.

En suma, el argumento presentado en este texto, a saber, que el papel de la UE en las negociaciones internacionales del clima no puede entenderse sin tomar en consideración la influencia que estas propias negociaciones ejercen en la UE, podría aplicarse a un cierto número de áreas temáticas. Resulta significativo que entre ellas se encuentren, precisamente, algunas de las que suelen aducirse como casos paradigmáticos del compromiso de la Unión con las

¹⁸⁵ G. CHRISTOU y S. SIMPSON (2012), «The influence of global internet governance institutions on the EU», en O. COSTA y K. E. JØRGENSEN (eds.), *The Influence of International Institutions on the EU. When Multilateralism Hits Brussels*, Palgrave MacMillan, Houndmills, 96-110, 101.

¹⁸⁶ F. SCHIMMELFENNIG (2001), «The community trap...», *op. cit.*

¹⁸⁷ A. WETZEL (2012), «The influence of international institutions on access to justice in environmental matters in the EU and its member states...», *op. cit.*

¹⁸⁸ M. GROENLEER (2012), «Linking up levels of governance: agencies of the European Union and their interaction with international institutions», en O. COSTA y K. E. JØRGENSEN (eds.), *The Influence of International Institutions on the EU. When Multilateralism Hits Brussels*, Palgrave MacMillan, Houndmills, 135-154, 135.

¹⁸⁹ R. GOWAN y F. BRANTNER (2008), *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at UN*, European Council on Foreign Relations Policy Paper, 123.

instituciones multilaterales. Bajo ésta la UE aparece con claridad como un actor social, esto es, como un actor que conforma sus preferencias en interacción con un medio social del que forman parte otros actores, normas e instituciones internacionales.

Esta podría parecer una conclusión de Perogrullo. Y sin embargo entra en contradicción con buena parte de la literatura sobre la política exterior de la UE, que ha tendido a interpretarla en términos de la externalización de los atributos o los impulsos internos de la Unión. Como ha argumentado Robert Kissack, la política exterior ha evolucionado desde principios de los años setenta respondiendo, en primer lugar, a los cambios internos en la arquitectura de la Europa Comunitaria y ello ha marcado muy poderosamente la academia¹⁹⁰ —quizá demasiado—. Así, por ejemplo, la literatura que se centra en conceptos como «potencia normativa Europa»¹⁹¹, «potencial gentil»¹⁹² y otros, a los que nos hemos referido más arriba, comparten la visión de que «la UE es internacionalmente distinta» a causa de su «telos inicial (la paz a través de la integración), su desarrollo histórico y su actual marco institucional y normativo»¹⁹³. Esto es, a causa de (una parte de) sus características internas. En el caso más extremo, «la UE ni siquiera necesita una política exterior: los demás desean hasta tal punto copiar el exitoso modelo europeo que la Unión necesita únicamente *ser*, sin necesidad de *hacer nada*»¹⁹⁴. Como se ha argumentado en otras partes¹⁹⁵, también la literatura sobre las relaciones entre la UE y sus vecinos del Este y

¹⁹⁰ Su libro, sin embargo, es una excelente forma de equilibrar esta tendencia. Véase R. KISSACK (2010), *Pursuing Effective Multilateralism. The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making*, Palgrave, Houndmills (la cita corresponde a la p. 15).

¹⁹¹ I. MANNERS (2002), «Normative power Europe: A contradiction in terms?...», *op. cit.*

¹⁹² C. MERLINI (2001), «Europe's Gentle Power...», *op. cit.*

¹⁹³ S. LUCARELLI y L. FIORAMONTI (2010), «Introduction. The EU in the eyes of the others - why bother?», en S. LUCARELLI y L. FIORAMONTI (eds.), *External Perceptions of the EU as a Global Actor*, Routledge, Londres, pp. 1-9, 3.

¹⁹⁴ O. COSTA y K. E. JØRGENSEN (2013), «The Influence of International Organisations on the European Union: A Political Science Perspective», en R. A. WESSEL y S. BLOCKMANS (eds.), *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order Under the Influence of International Organisations*, Springer, The Hague, 69-84, 70. Véase también el producto más desarrollado y extenso de esta misma investigación: O. COSTA y K. E. JØRGENSEN (eds.), *The influence of international institutions on the EU. When multilateralism hits Brussels*, Palgrave Macmillan, Houndmills.

¹⁹⁵ E. BARBÉ, O. COSTA, A. HERRANZ SURRELLÉS, E. JOHANSSON-NOGUÉS, M. NATORSKI y M. A. SABIOTE (2009), «Drawing the neighbours closer... to what? Explaining emerging patterns of policy convergence between the EU and its neighbours», *Cooperation and Conflict*, 44(4), 378-399. En este artículo se argumentaba que la UE actúa no únicamente como productora y exportadora de normas internacionales, sino también como importadora y como transmisora de normas. En una línea similar, véase E. BARBÉ, O. COSTA, A. HERRANZ SURRELLÉS y M. NATORSKI (2009), «Which rules shape the EU's external governance? Patterns of rule selection in foreign and security policies», *Journal of European Public Policy*, 16(6), 834-882.

del Sur enfatiza habitualmente el argumento de que la UE tiende a reproducir la experiencia de su integración y a externalizar sus estructuras regulatorias más allá de sus fronteras¹⁹⁶. En sentido crítico, este mismo argumento se ha usado para caracterizar la política exterior de la UE como una política orientada por ambiciones de dominación o civilizatorias más que universalistas o cosmopolitas¹⁹⁷. Finalmente, señalaremos lo ubicuo de la presuposición (nunca o casi nunca verificada) de que la influencia de la UE ante las negociaciones internacionales depende en primer lugar de una variable interna: su capacidad para hablar con una única voz. Esta suposición ha sido contestada por algunos autores, que han señalado que los esfuerzos de la UE para presentarse unida pueden tener el efecto contrario al deseado en algunas negociaciones internacionales y que la unidad está lejos de ser la única (ni siquiera la más importante) variable en la explicación de la influencia de la UE¹⁹⁸. Sin embargo, el *leitmotiv* de la *single voice* sigue formando parte de los lugares comunes de la literatura sobre la UE como actor internacional.

Este texto ha explorado la política exterior de la UE acerca del cambio climático. Se trata únicamente de un caso. Pero, conjuntamente con algunos otros indicios recopilados en este apartado conclusivo, ofrece algunas pistas que, de verificarse, hablarían del carácter social (quizá profundamente social) de la UE como actor internacional. En otras palabras, el caso estudiado en estas páginas abre una agenda de investigación potencialmente relevante. Nos atreveremos, aquí, a proponer todavía otro argumento. La suerte de mecanismos descritos

¹⁹⁶ Véanse, por ejemplo, S. LAVENEX (2004), «EU External Governance in “Wider Europe”», *Journal of European Public Policy*, 11, 680-700; S. LAVENEX (2008), «A Governance Perspective on the European Neighborhood Policy: Integration Beyond Conditionality?», *Journal of European Public Policy*, 15, 938-955; F. BICCHI (2006), «“Our Size Fits All”: Normative Power Europe and the Mediterranean», *Journal of European Public Policy*, 13: 286-303; M. W. BAUER, C. KNILL y D. PITSCHEL (2007), «Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns», *Journal of European Integration*, 29, 405-424; SCHIMMELFENNIG, F. (2012), «Europeanization beyond Europe», *Living Review in European Governance* 7(1). Available at: <http://www.livingreviews.org/lreg-2012-1> (febrero de 2013).

¹⁹⁷ F. BICCHI (2006), «“Our Size Fits All”...», *op. cit.*; S. LUCARELLI (2007), «The European Union in the Eyes of Others: Towards Filling a Gap in the Literature», *European Foreign Affairs Review*, 12, 249-270; M. MERLINGEN (2007), «Everything is Dangerous: A Critique of “Normative Power Europe”», *Security Dialogue*, 38, 435-453; H. SJURSEN (2007), «Doing Good in the World? Reconsidering the Basis of the Research Agenda on the EU’s Foreign and Security Policy», *RECON Online Working Papers*, 9, Arena Centre for European Studies, Oslo.

¹⁹⁸ G. MACAJ (2011), «More United, Less Credible: the Adverse Effects of the EU’s External Coherence on the Promotion of Human Rights in the UN Human Rights in the UN Human Rights Council», Comunicación presentada en la conferencia de UACES, Cambridge, 5-7 de septiembre de 2011; R. GOWAN y F. BRANTNER (2008), *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at UN*. European Council on Foreign Relations Policy Paper; E. BARBÉ (dir.) (2012), *Cambio mundial y gobernanza global...*, *op. cit.*

en el apartado 3 y vistos en funcionamiento en el apartado 4 parecen asociados a la *sui generis* arquitectura institucional de la UE. Esto es, parecen posibles, fundamentalmente, porque la UE es una *polity* muy particular. Se abre pues un interrogante: ¿es la UE, quizá bajo algunas condiciones, un actor especialmente abierto a la influencia de las instituciones y normas internacionales? Una respuesta afirmativa resultaría irónica, dada la tendencia de la literatura a presentar la política exterior de la UE como poco más que la expresión externa de su carácter interno.