

Documento de trabajo 18/2020

3 de septiembre de 2020



# **Acuerdo climático Europa-China: construyendo el éxito de la crucial cumbre de Glasgow**

Antxon Olabe Egaña



## Acuerdo climático Europa-China: construyendo el éxito de la crucial cumbre de Glasgow

**Antxon Olabe Egaña** | Economista ambiental y ensayista, autor del libro *Crisis climática-ambiental. La hora de la responsabilidad* (Galaxia Gutenberg, 2016) y asesor sobre cambio climático y transición energética en el Gabinete de la vicepresidenta y ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico del Gobierno de España.

### Contenido

(1) Introducción .....	2
(2) Impactos de la crisis climática en China .....	6
(3) La responsabilidad de China en las emisiones globales .....	9
(4) China tras el Acuerdo de París .....	12
(5) EEUU y China.....	16
(6) Europa y China .....	18
(7) El punto de inflexión de la UE .....	19
(8) El acuerdo climático Europa-China.....	20
(9) Conclusiones .....	22

### (1) Introducción

Los gobiernos de todo el mundo han reaccionado ante la pandemia del COVID-19 confinando a 4.000 millones de personas y, en consecuencia, la economía ha conocido la mayor contracción desde la Gran Depresión que precedió a la Segunda Guerra Mundial. Los gobiernos han movilizado del orden de 9 billones de dólares<sup>1</sup> para la recuperación económica (Agencia Internacional de la Energía,<sup>2</sup> 2020).

Es obvio que la respuesta a la crisis climática no ha estado hasta el momento ni remotamente planteada en unas coordenadas equivalentes de gravedad y movilización de recursos. Ante una crisis sistémica que se manifiesta en el corto, medio y largo plazo como es la derivada de la desestabilización del sistema climático y la degradación de la biosfera, estamos peor preparados. La respuesta a dicha desestabilización se abre paso a duras penas. Treinta años después del primer informe de síntesis del Panel Intergubernamental de Expertos para el Cambio Climático (IPCC) presentado en 1990, la situación es mucho peor que entonces. La crisis climática se puede ir de las manos adentrándose en un territorio letal para la humanidad (escenario *HotHouse* o “Tierra Invernadero”, Steffen *et al.*, 2018).<sup>3</sup> Dada la imprevisibilidad de las elecciones

---

<sup>1</sup> Billones, millones de millones.

<sup>2</sup> Agencia Internacional de la Energía (2020), Sustainable Recovery.

<sup>3</sup> Will Steffen *et al.* (2018), Trajectories of the Earth System in the Anthropocene, <https://www.pnas.org/content/115/33/8252>.

presidenciales norteamericanas, un acuerdo climático ambicioso entre Europa y China es el elemento clave sobre el que erigir una respuesta renovada de la comunidad internacional.

Este documento de trabajo argumenta la necesidad de dicho acuerdo. Dadas las actuales circunstancias internacionales, se presenta como la palanca más creíble con la que activar al resto de la comunidad internacional para lograr el éxito de la cumbre de Glasgow en noviembre de 2021, manteniendo la vitalidad y credibilidad del Acuerdo de París. La COP26 de Glasgow está llamada a ser la más importante desde 2015. En los 5+1 años transcurridos desde entonces, los mensajes de la ciencia del clima han adquirido un tono muy alarmante. Hablamos ya de emergencia climática. Y tras la experiencia dramática del COVID-19 la palabra ha adquirido unas connotaciones precisas.

Este documento reconoce de manera explícita las numerosas dificultades existentes en importantes ámbitos de la actual relación de la UE con China, pero el mensaje que trata de posicionar es sencillo y directo: no hay nada más urgente e importante en estos momentos en la agenda internacional de la UE que lograr un aumento de la ambición climática de la comunidad internacional, en especial la de China, ya que representa la cuarta parte de las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

El IPCC en su informe especial sobre los 1,5°C ha planteado la necesidad de que, para el año 2030, se haya retirado al menos la cuarta parte de las emisiones globales actuales.<sup>4</sup> Esa ambición ha de cristalizar en Glasgow. La emergencia climática en la que nos hemos adentrado exige que de la cumbre escocesa salgamos con la esperanza de que seremos capaces de reconducirla.

Además, el contexto económico generado por la crisis del COVID-19, así como los riesgos financieros que están emergiendo en el sistema energético como consecuencia del cambio climático y la transición energética, inciden en esa prioridad. Respecto al contexto económico, la referencia fundamental es el informe *Sustainable Recovery* presentado por la Agencia Internacional de la Energía en colaboración con el Fondo Monetario Internacional en junio de 2020. Tras caracterizar la situación como el mayor *shock* económico desde los años 30 del siglo XX, ambas agencias calculan que alrededor de 300 millones de personas han perdido el empleo en el primer semestre de 2020 y estiman una contracción del PIB global este año en torno al 6%. Las ondas expansivas de semejante *shock* han afectado de manera sistémica a toda la economía, incluyendo al sector energético en el que se espera una caída de las inversiones en las tecnologías fósiles del 20%.

Como respuesta a esa contracción, la Agencia Internacional de la Energía y el Fondo Monetario Internacional han presentado el denominado Plan de Recuperación Sostenible que habría de llevarse a cabo en los próximos tres años, 2021-2023, en torno a seis ejes centrales: electricidad, transporte, edificios, industria, combustibles y tecnologías emergentes. El plan precisa la movilización adicional de un 1 billón de dólares al año y, según las estimaciones de la AIE, se generarían o preservarían 9

---

<sup>4</sup> [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15\\_SPM\\_version\\_report\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf).

millones de puestos de trabajo. Lo que es aún más decisivo en el contexto de este documento, la Agencia Internacional de la Energía afirma que con la aplicación de las medidas del plan, se habrá alcanzado en 2019 el pico de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> y estas entrarían en una trayectoria de declive estructural.

El plan incluye, en primer lugar, medidas para impulsar tecnologías renovables maduras como la solar y eólica y acelerar la expansión de las redes de transporte y distribución de electricidad. En segundo lugar, desplegar la movilidad sin emisiones, tanto a través de vehículos eléctricos como del transporte ferroviario. En tercer lugar, mejorar de manera sistemática la eficiencia de la edificación construida. En cuarto lugar, mejorar la eficiencia de la industria de manufacturación, textil y alimentación. En quinto lugar, avanzar hacia la producción y el uso de combustibles más limpios. Finalmente, impulsar la innovación en áreas como el uso del hidrógeno, baterías, captura y uso del carbón, etc.

Por su parte, los riesgos del sistema financiero han sido analizados de forma integrada por Carbon Tracker<sup>5</sup> (2020). En su informe argumenta que la transición energética está teniendo ya un impacto disruptivo en el sistema energético fósil con profundas consecuencias potenciales para la estabilidad de los mercados financieros (y la geopolítica internacional), dado el valor de los activos implicados. Carbon Tracker calcula que las acciones del sector fósil en manos de los mercados financieros internacionales alcanzan los 18 billones de dólares (la cuarta parte del total) y el de los bonos, los 8 billones de dólares (la mitad del total).

El riesgo del sistema financiero se produce como consecuencia de su exposición a un sistema fósil impactado por las fuerzas de mercado desencadenadas por la irrupción de unas tecnologías renovables cada vez más competitivas y eficientes, así como por las políticas climáticas públicas cada vez más avanzadas (en especial en el continente europeo). Como consecuencia de esa dinámica, un subsector tras otro del sistema fósil está alcanzando su pico de demanda, lo que se traduce en una tendencia estructural hacia precios cada vez menores, caída de beneficios y aparición de activos varados.<sup>6</sup> El impacto económico provocado por la pandemia del COVID-19, con su incidencia especialmente severa en el transporte y la movilidad globales (petróleo) ha agravado las tendencias subyacentes. A modo de ejemplo, la multinacional BP tras anunciar pérdidas de 7000 millones de dólares en el segundo trimestre de 2020 y reducir a la mitad su dividendo por primera vez en 10 años, ha anunciado que en el marco de su estrategia hacia cero emisiones netas en 2050 va a reducir la producción de *oil & gas* en un 40% en el año 2030, y que va a poner en marcha una migración hacia las renovables.

---

<sup>5</sup> Carbon Tracker (2020), *Decline and fall. The size and vulnerability of the fossil fuel system*.

<sup>6</sup> La demanda agregada total de combustibles fósiles en los países de la OCDE alcanzó su pico en el año 2005; la de la generación de electricidad con combustibles fósiles en Europa se alcanzó en 2006; la demanda mundial de carbón conoció su cénit en 2013; las inversiones E&P en 2014; la demanda de vehículos de combustión interna en 2017; la generación eléctrica global con combustibles fósiles llegó a su pico en 2018; y posiblemente el pico de la demanda agregada de combustibles fósiles a nivel mundial se ha producido en 2019 (Carbon Tracker, 2020, *op. cit.*).

Carbon Tracker estima que la diferencia de valor del sistema fósil según lo calculan los Estados con grandes reservas de petróleo y gas (en menor medida carbón) y según se desprende de un escenario coherente con los objetivos del Acuerdo de París en el que la mayor parte de esos activos de petróleo, gas y carbón quedarían (varados) sin explotar, es de 100 billones de dólares (según datos del Banco Mundial, el PIB global en 2019 fue de 87,7 billones de dólares).<sup>7</sup> Es una cifra colosal que refleja la importancia de llevar a cabo una transición energética ordenada y prudente. En consecuencia, desde las autoridades reguladoras y supervisoras del sistema financiero se viene demandando con creciente apremio a los agentes del sistema que analicen su exposición y consiguiente riesgo y que se preparen de manera progresiva para una transición imparabile, evitando que la denominada “burbuja del carbón” pueda estallar de manera abrupta provocando daños sistémicos.

Al mismo tiempo, la UE aspira a que los ingentes recursos económicos movilizados<sup>8</sup> para la recuperación post-COVID se encuentren alineados con el Acuerdo Verde Europeo, lo que significa una apuesta por la eficiencia y las energías renovables. Concretamente, que sean coherentes con los objetivos de descarbonización a 2030 que, previsiblemente, se situarán en la horquilla de reducción del 50%-55% sobre 1990, en lugar del 40% actual. Todo ello, con el objetivo estratégico a largo plazo de alcanzar la neutralidad climática del continente en 2050.

Por lo tanto, la UE se encuentra en un momento en el que confluyen varias macro tendencias con elementos coyunturales críticos. Así, por un lado, la aceleración de la crisis climática y la demanda urgente de la ciencia del clima de acelerar los objetivos de descarbonización al objeto de que sigan siendo viables los objetivos del Acuerdo de París. Por otro lado, la necesidad de reducir la exposición al riesgo del sistema financiero europeo e internacional. Al mismo tiempo, una coyuntura dominada por el acuerdo del Consejo Europeo de inyectar 1,8 billones de euros a la economía, con los que se quiere modernizar el tejido productivo e industrial comunitario.

En ese marco de referencia, el acuerdo climático entre Europa y China se presenta como una pieza clave para lograr que la COP26 en Glasgow en noviembre de 2021 sea un éxito, es decir, que las propuestas de mitigación presentadas a la cumbre por los diferentes países permitan reducir para 2030 la trayectoria de las emisiones en, al menos, un 25% del total de las actuales.

---

<sup>7</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

<sup>8</sup> Hay que destacar la importancia que ha tenido para la UE y para España la histórica cumbre del Consejo Europeo celebrada en julio de 2020. Sus resultados económico-financieros han sido considerados los más importantes desde la aprobación de la moneda única. La UE ya había provisto 420.000 millones de euros para financiar en el otoño de 2020 las medidas de choque más urgentes contra la recesión provocada por la pandemia del COVID-19. En la mencionada cumbre se aprobó la financiación adicional de 750.000 millones de euros (390.000 millones en subvenciones y 360.000 millones en préstamos) con cargo a una emisión de bonos realizada por la Comisión Europea. El 90% se destinará al Fondo para la Recuperación y la Resiliencia (FRR). El 70% del dinero se repartirá entre 2021 y 2022, mientras que el 30% restante se entregará en 2023. A todo ello hay que añadir el presupuesto de la UE 2021-2027 de 1,074 billones de euros. El 30% se destinará a la respuesta a la emergencia climática. Destacar, asimismo, que entre las posibles medidas previstas por el Consejo para el pago de la deuda generada por esa emisión comunitaria de bonos están desde los impuestos a los plásticos de un solo uso hasta los ajustes sobre el carbono en frontera, pasando por la ampliación del sistema de compra venta de permisos de emisión al transporte internacional por avión y por barco.

Previsiblemente, hasta el año 2025 no tendrá lugar otra cumbre climática al más alto nivel político (con presencia de los jefes de Estado y de Gobierno de la mayor parte de la comunidad internacional). En consecuencia, de no lograrse ese resultado positivo la trayectoria de las emisiones de la década 2021-2030 quedaría seriamente comprometida al apenas existir margen de maniobra para modificarla en la cumbre que se celebrará en 2025, dado el lapso temporal que existe entre el momento en que se adoptan las decisiones y su traducción práctica sobre el terreno. Y el tiempo para reconducir la emergencia climática se agota...

Este documento de trabajo presenta, en primer lugar, una síntesis de los principales impactos que la crisis del clima va a suponer para la República Popular China, según estudios llevados a cabo por científicos de ese país. Pone, asimismo, números detallados a la responsabilidad de China en las emisiones de gases de efecto invernadero. Así, el país asiático ha sido, con el 21,5% del total acumulado entre 1990 y 2019, el mayor emisor de CO<sub>2</sub> desde que el Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático emitió su primer informe de síntesis. En la actualidad (datos de 2018) emite el 25% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

El documento reflexiona, a continuación, sobre el contexto geopolítico creado por la estrategia de contención hacia China que ha puesto en marcha la actual Administración de EEUU. Analiza, después, los diferentes hitos y documentos que han centrado la relación entre la UE y China en los últimos años. Tras destacar el punto de inflexión que ha protagonizado la UE en su ambición climática (avanzar hacia un continente climáticamente neutro en 2050), el documento finaliza argumentando las bases mínimas que la UE habría de demandar a China sobre mitigación de emisiones en el marco de un acuerdo amplio y comprensivo entre ambas potencias.

Este último aspecto es especialmente relevante dada la actual confrontación entre narrativas que se ha producido alrededor de la “salida verde” de la crisis post COVID-19. Así, desde algunos laboratorios de ideas tanto chinos como europeos se viene argumentando que lo más importante en este momento no es insistir en objetivos concretos de mitigación en el horizonte 2030, sino incidir en la recuperación económica, la creación de empleo y que haya una apuesta por las tecnologías renovables.<sup>9</sup>

Sin embargo, ese enfoque no es suficiente para responder a la emergencia climática. La UE ha de evitar adherirse a esa narrativa que oculta tras una niebla evanescente los compromisos concretos. No es suficiente defender un difuso “carácter verde” de la recuperación económica post-COVID. A la cumbre de Glasgow se ha de llegar con objetivos precisos para 2030, así como con compromisos de descarbonización a largo plazo.

## **(2) Impactos de la crisis climática en China**

China es un país muy vulnerable a los impactos derivados del cambio climático. La crisis ambiental a la que le ha abocado su modelo de desarrollo de los últimos cuarenta años

---

<sup>9</sup> <https://chinadialogue.net/en/climate/hopes-for-eu-china-climate-deal-centre-on-a-green-recovery/>.

se erige como un obstáculo para el avance de la economía y la prosperidad de la sociedad en décadas venideras. Entre los problemas existentes destacan la contaminación del aire en las ciudades, el avance de la desertización, la extraordinaria densidad de población en las zonas fértiles de los ríos y los deltas, las bolsas de pobreza que perviven en el interior del país y la compleja asimilación de la inmensa migración interna que ha tenido lugar.

Los líderes políticos son conscientes de que el gran salto adelante que ha conocido su país desde que Den Xiaopin impulsara en 1979 la reorientación del modelo económico, se ha llevado a cabo al precio de empobrecer gravemente el medio ambiente y los sistemas naturales, poniendo en peligro la viabilidad futura del desarrollo. Es significativo, en ese sentido, que ya en el año 2012 el Partido Comunista de China formulara el desiderátum de “construir una civilización ecológica” y lo incorporase a la constitución nacional. El país asiático es consciente de que el desarrollo económico tendrá los pies de barro si no preserva a largo plazo el capital natural y la calidad del medio ambiente de la nación. Así, en el año 2014, el cambio climático y la contaminación del aire fueron declarados problemas de seguridad nacional en el primer *National Security Bluebook* presentado al Consejo Nacional de Seguridad.

Asimismo, la ponencia impartida por el presidente Xi Jinping en la Conferencia Nacional para la Protección Ambiental que tuvo lugar en mayo de 2018, estableció un detallado programa orientado a la preservación del capital natural y expresó un sobrio aviso a navegantes: “El medio ambiente natural es la base de la supervivencia humana y el desarrollo y los cambios sobre él afectan directamente al ascenso y la caída de las civilizaciones”.<sup>10</sup>

Las autoridades chinas han llevado a cabo varios informes acerca de la incidencia del cambio climático en su propio país. La Tercera Evaluación Nacional del Cambio Climático, presentada en 2015, contó con la participación de más de 500 científicos chinos. Según dicha evaluación, en un escenario de incremento medio global de la temperatura de la atmósfera de 2°C, China conocerá un aumento de la temperatura media de 2,7°-2,9°C. El agravamiento de las sequías exacerbará los procesos de degradación del suelo, un problema muy importante en Mongolia Interior y en la región circundante a Pekín.<sup>11</sup>

La progresiva contracción de los glaciares,<sup>12</sup> la mayor frecuencia e intensidad de las sequías, la disminución de las precipitaciones y la mayor variabilidad de las mismas, generan incertidumbre sobre la disponibilidad de agua en la segunda mitad del siglo

---

<sup>10</sup> Qiushi (Organ of the Central Committee of the Communist Party of China) (2019), Pushing China's Development of an Ecological Civilization to a New Stage.

<sup>11</sup> Una de las consecuencias del deterioro de la integridad del suelo son las recurrentes tormentas de arena y polvo. En combinación con la contaminación atmosférica han generado en años recientes problemas muy graves de salud en numerosas ciudades chinas.

<sup>12</sup> El retroceso de los glaciares es motivo de preocupación. En China existen 46.377 glaciares situados en los sistemas montañosos de Tien Shan, Karakorum, Kunlun Shan e Himalaya y el 80% de los mismos ha disminuido su superficie en las últimas décadas. Las zonas del sudoeste y el oeste son muy vulnerables a una disminución de los caudales de agua como consecuencia de esa contracción. Estudios del Banco Mundial consideran probable que el volumen de los glaciares disminuya hasta un 45% hacia finales del siglo XXI.

XXI. China es un país cuya disponibilidad anual de agua natural per cápita es de 2.310 metros cúbicos, la cuarta parte de la media mundial. En las zonas secas del norte la media es de apenas 785 metros cúbicos, por debajo de los 1.000 metros cúbicos que las Naciones Unidas consideran el umbral de estrés hídrico severo (por debajo de esta cantidad hay muchas probabilidades de cortes en el suministro y interrupciones en la oferta).

El incremento del nivel del mar y el consiguiente riesgo de inundación de amplias zonas del litoral es, asimismo, motivo de preocupación.<sup>13</sup> De hecho, en julio de 2020 han tenido lugar las peores inundaciones desde 1998, con 33 ríos habiendo superado sus registros históricos y obligando a las autoridades a adoptar medidas propias de “tiempos de guerra”. En la provincia de Jiangxi se evacuaron a 400.000 personas ante el riesgo de colapso de una gran presa. Se estima que 27 millones de personas se han visto afectadas y el número de muertos se acerca a los 150. El ejército ha sido ampliamente movilizado (Lily Kuo, *The Guardian*, 13/VII/2020).

Además, según los informes del IPCC, más de 80 millones de personas están expuestas al ascenso del nivel del mar y a la penetración de las tormentas, encabezando el ránking de los países amenazados por ese impacto. Concretamente, el delta del río Yangtzé es una de las regiones que genera mayor inquietud debido al gran valor económico de las zonas que alberga y al elevado número de personas que la habitan. También el centro y sudeste del litoral, en especial las grandes urbes en torno a Liaoning, Pekín-Tianjin-Hebei, la Península de Shandong y el delta del río de las Perlas.

Otro motivo de preocupación es la incidencia que el cambio climático pueda ocasionar en las grandes obras de ingeniería hidráulica que se han erigido en tiempos recientes, en particular la Presa de las Tres Gargantas (finalizada en 2011 tras 18 años de construcción), y el Proyecto de Transporte de Agua Sur-Norte, una faraónica canalización ya iniciada que se prevé esté lista para el año 2050.<sup>14</sup> Ante los escenarios abiertos por la alteración del clima, la envergadura de ambas infraestructuras proyecta dudas acerca de la sostenibilidad a largo plazo de los caudales del río Yangtzé en su desembocadura. Y en ella se encuentra la región de Shanghái, uno de los motores económicos del país.

Por último, el cambio climático incidirá en la escasez de tierra arable. China alimenta al 18% de la población mundial con el 7% de las tierras cultivables. Aproximadamente el 60% de las cosechas se recogen en las llanuras cerealistas del norte (trigo y sorgo), una región que se caracteriza por su relativa escasez de agua, mientras que en el sur y el sudeste se cultiva sobre todo arroz. El gobierno ha hecho de la soberanía alimentaria una prioridad ante el riesgo político y social que supone depender de manera permanente de terceros países para la importación de alimentos. Los dirigentes chinos son conscientes de que las hambrunas campesinas estuvieron en la base de la mayoría

---

<sup>13</sup> La superficie del litoral cubre el 17% del territorio de China y, sin embargo, en ella se generan las tres cuartas partes del PIB de la economía china.

<sup>14</sup> Mediante este trasvase el gobierno chino quiere llevar 44.000 millones de metros cúbicos anuales de agua desde el río Yangtzé hasta el árido norte por medio de tres grandes canales. El coste de la obra se ha estimado en 62.000 millones de dólares.

de las revueltas sociales que a lo largo de la historia de su país llevaron a diferentes dinastías a perder “el Mandato del Cielo”.<sup>15</sup>

Dar de comer al pueblo ha sido, en consecuencia, la principal política del Partido Comunista de China desde la constitución de la República Popular en 1949. Conscientes de la creciente dificultad para autoabastecerse de forma completa y ante posibles escenarios disruptivos derivados del cambio climático, el gobierno chino lleva años adquiriendo tierras fértiles en África y América Latina.

### **(3) La responsabilidad de China en las emisiones globales**

Según datos de la Agencia Internacional de la Energía, el PIB global aumentó un 2,9% en 2019 mientras que las emisiones de CO<sub>2</sub> relacionadas con la energía y la producción de cemento se mantuvieron iguales a las de 2018, en torno a 33.000 millones de toneladas (tras dos años, 2017 y 2018, en que se incrementaron ligeramente). La estabilización fue consecuencia del descenso de las emisiones relacionadas con la generación eléctrica en los países desarrollados debido al avance de las tecnologías renovables y al cambio de combustibles, del carbón al gas.

A lo largo de 2020, como consecuencia de la pandemia del COVID-19 y la consiguiente contracción prevista del PIB mundial, la Agencia Internacional de la Energía estima que las emisiones de CO<sub>2</sub> podrían reducirse alrededor del 8%, lo que representaría el mayor descenso anual desde la Segunda Guerra Mundial.

Ahora bien, lo realmente importante no es tanto el dato de un año especial sino analizar la dinámica de las emisiones a largo plazo identificando las tendencias subyacentes. A la hora de avanzar en ese análisis nuestro punto de partida es el año 1990. Es una decisión que conviene explicar siquiera brevemente.

Un elemento recurrente en las negociaciones climáticas internacionales de los últimos 30 años ha sido la responsabilidad respecto a las denominadas emisiones históricas, apuntando a que desde la Revolución Industrial han sido las economías desarrolladas las que han emitido en mayor medida que el resto. Este argumento es inapelable.

De hecho, según las estimaciones más solventes, la proporción de emisiones de CO<sub>2</sub> desde 1850 y 2010 habría sido aproximadamente la siguiente (millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente):

---

<sup>15</sup> Un elemento característico del modelo chino destilado a lo largo de su historia es la supremacía del Estado como institución de referencia. En la cultura china el Estado se situaba siempre en el centro del poder ya que expresaba la extensión del “Mandato del Cielo” que había recibido el emperador. Fue el maestro confuciano Meng (Mencio, 379-289 a.C.) quien estableció la doctrina de que el Estado debía velar por la educación, la prosperidad y el bienestar de todas las personas, evitando en lo posible las penurias y miserias. De lo contrario, el emperador perdería el “Mandato del Cielo” y estaría justificado que el pueblo se levantase contra su autoridad, imponiendo una nueva dinastía. La legitimidad que se deriva de la tradición secular china se basa, en consecuencia, en la eficacia para generar prosperidad. El gobierno ha de mejorar las condiciones de vida de las personas, empezando por su acceso a la alimentación. Por el contrario, conceptos como “soberanía popular”, “contrato social” o “democracia constitucional” carecen de resonancia en la cultura política china. Véase David M. Lampon (2015), *Adónde va China. Los planes de futuro de los dirigentes chinos*.

- EEUU: 482.000 (18,6% del total)
- UE-27: 443.000 (17,1%)
- China: 299.000 (11,6%)
- Rusia: 186.000 (7,2%)
- Indonesia: 123.000 (4,7%)
- India: 108.000 (4,2%)
- Brasil: 101.000 (3,9%)
- Japón: 73.000 (2,8%)
- Total mundial: 2.585.000<sup>16</sup>

Sin embargo, antes de 1990 no se había establecido todavía con suficiente solidez el conocimiento sobre el cambio climático como para condicionar de manera decisiva las políticas públicas, ni los acuerdos internacionales. Es cierto que, al menos en EEUU, existía desde 1965 conocimiento acerca del impacto previsible de las emisiones de CO<sub>2</sub> en la atmósfera y, de hecho, el presidente Lyndon B. Johnson lo mencionó en varias de sus intervenciones públicas. No obstante, era un conocimiento en proceso de maduración.

El primer informe de síntesis del panel creado por las Naciones Unidas (IPCC) señaló el punto de inflexión. Publicado en 1990, marcó el inicio de un conocimiento sistemático por parte de una autoridad científica independiente internacional. De hecho, 1990 es el año de referencia habitual de las publicaciones del IPCC.

No se trata, obviamente, de negar la importancia de las emisiones previas a dicha fecha, pero sí de destacar que la ciencia del clima no había establecido todavía de manera suficientemente robusta las bases cognitivas del problema. Por lo tanto, no puede considerarse igual “la responsabilidad” sobre las emisiones emitidas por los países, por ejemplo, durante la primera mitad del siglo XX, que las emitidas en el siglo XXI con pleno conocimiento de lo que está en juego.

Cuando se contabilizan las emisiones acumuladas desde 1990 hasta 2019, la distribución entre los grandes emisores es la siguiente:

---

<sup>16</sup> Netherlands Environmental Assessment Agency (2013), “Countries’ contribution to climate change. Effect of accounting for all greenhouse gases, recent trends, basic needs and technological progress”.

**Figura 1. Emisiones totales acumuladas de CO2 procedentes de la energía y la fabricación de cemento, por periodos de tiempo (millones de toneladas; los porcentajes son sobre el total mundial en ese período)**

	1990-2019		2000-2019		2010-2019	
	Tm mn	%	Tm mn	%	Tm mn	%
China	180.820	21,5	150.746	24,9	96.466	30,0
EEUU	168.152	20,0	113.623	18,7	53.957	16,9
UE-28	120.559	14,0	77.705	12,8	35.499	11,1
Rusia	49.998	5,9	31.964	5,3	16.506	5,1
India	42.764	5,0	34.672	5,7	22.165	6,9
Mundo	840.473	100,0	606.188	100,0	319.553	100,0

Fuente: elaboración propia con datos del *Carbon Atlas* (Global Carbon Project, 2020) y de la Agencia Internacional de la Energía, 2020.

En los últimos 30 años se ha generado aproximadamente el 56% del CO2 (procedentes de la energía y el cemento) emitido desde mediados del siglo XVIII (datos de *World in Data*). Eso significa que, en gran medida, la crisis climática ha sido provocada por las emisiones generadas con posterioridad a la creación del Panel Intergubernamental de Expertos (IPCC) y al establecimiento y aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, piedra angular del sistema climático internacional.

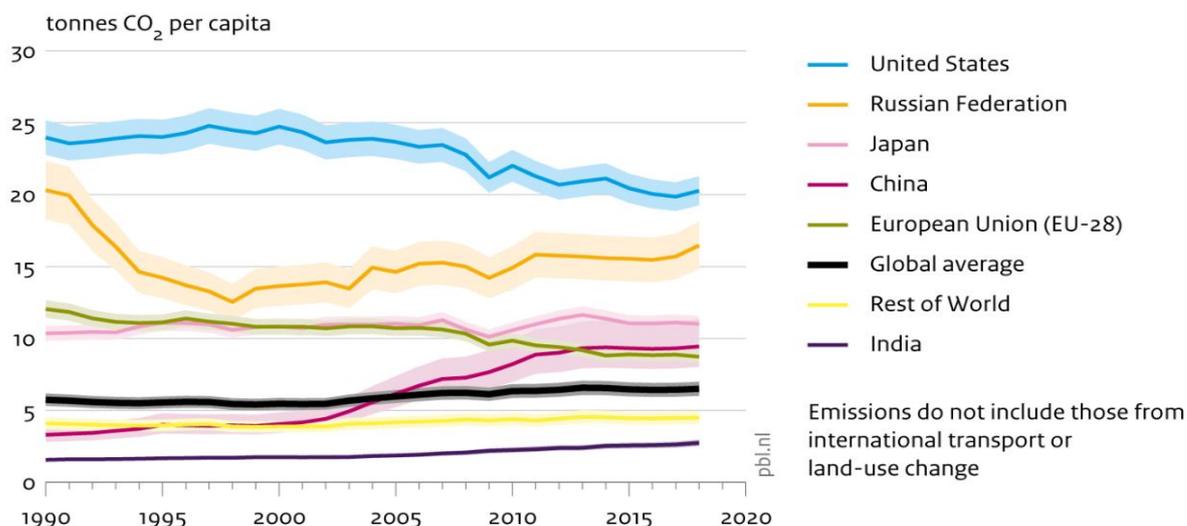
A la hora de valorar la responsabilidad de China en dichas emisiones destacamos los siguientes tres elementos:<sup>17</sup>

- (1) En ese tiempo, 1990-2019, la proporción de las emisiones de CO2 procedentes de China ha sido la más elevada y además ha aumentado con el paso del tiempo. Si se considera el período de los 30 años, China ha generado el 21,5% del total; si se analizan las dos últimas décadas el 24,9% y si se tienen en cuenta sólo los 10 últimos años la proporción ha sido el 30% (véase la Figura 1).
- (2) En la actualidad las emisiones per cápita más elevadas (entre los grandes emisores) corresponden a EEUU, seguidas de Rusia. Las de China son desde el año 2013 superiores a las de la UE. Las emisiones de CO2 per cápita de la UE se sitúan hoy

<sup>17</sup> Frente al argumento que defiende que China (u otro país) no debería “responsabilizarse” de las emisiones asociadas a aquellos productos exportados a otras economías, sino que habrían de hacerlo los países que importan y consumen esos productos, ha de prevalecer el criterio propuesto por el IPCC. La ciudadanía de un país no puede hacerse responsable de las emisiones de un sistema energético sobre el que no tiene ningún control, ni poder de decisión. La UE, por ejemplo, si bien importa productos fabricados en China, carece de poder real alguno para decidir si esos productos se fabrican con un sistema energético basado en el carbón o basado en tecnologías renovables. Quien toma esa decisión es el gobierno de China y es a él al que hay que atribuirle la exclusiva responsabilidad de sus emisiones directas. Lo contrario carece de sentido y puede ser utilizado como una cortina de humo para ocultar la responsabilidad asociada a las decisiones de cada país.

día en 7 toneladas/persona/año y las de China en 7,5. China previsiblemente pronto sobrepasará a las de Japón (véase la Figura 2).

**Figura 2. Emisiones per cápita por países grandes emisores, 1990-2018**



Fuente: UNPD; EDGAR v5.0 (EC-JRC/PBL, 2019) FT2018; incl. Savannah fires FAO; F-gas: EDGAR v4.2 FT2018.

- (3) Las emisiones globales de gases de efecto invernadero en el año 2018 (último año disponible) fueron 55,3 GtCO<sub>2</sub>eq. Según los informes de Naciones Unidas,<sup>18</sup> China fue responsable del 25% del total, EEUU del 12,5%, la UE del 7,9%, la India del 7,1%, Rusia del 4,3% y Japón del 2,9%.

De acuerdo con el mencionado informe, es preciso reducir las emisiones globales desde las 55,3 gigatoneladas de CO<sub>2</sub> equivalente emitidas en 2018 a 40 GtCO<sub>2</sub>eq en 2030, a fin de que la trayectoria sea compatible con el objetivo de mantener el incremento de la temperatura media de la atmósfera por debajo de los 2°C (a 25GtCO<sub>2</sub>eq para permanecer por debajo del incremento de 1,5°). Es decir, es necesario reducir al menos 15 gigatoneladas de CO<sub>2</sub> equivalente respecto a las emisiones de 2018. Sin un compromiso significativo por parte de China no será posible lograrlo.

#### (4) China tras el Acuerdo de París

El presidente Xi Jinping ha situado el concepto de civilización ecológica en un lugar prominente de su visión estratégica. Así, en la mencionada conferencia *Pushing China's Development of an Ecological Civilization to a New Stage*, tras citar a los grandes clásicos de la cultura china –*El libro de las mutaciones*, el *Tao Te Ching* de Lao Tse, Mencio y Xunzi–, sentaba inspiradores principios para guiar el avance hacia civilización ecológica al señalar: “Estos conceptos enfatizan la importancia de unificar el Cielo, la Tierra y el hombre, siguiendo el camino y las reglas de la naturaleza y utilizando aquello que ésta nos ofrece con paciencia y frugalidad, y muestran que nuestros antepasados ancestrales comprendieron muy bien la necesidad de desarrollar una adecuada relación

<sup>18</sup> United Nations Environmental Programme (UNEP) (2019), *Emissions Gap Report*.

entre el hombre y la naturaleza... La humanidad es una comunidad con un futuro compartido”.<sup>19</sup>

La implicación de la República Popular China en la reconducción de la crisis climática responde a varios motivos fundamentales: la necesaria preservación del capital natural de la nación, el sostenimiento de la producción agraria del país imprescindible para “dar de comer al pueblo” y evitar que la desestabilización climática erosione el progreso y la estabilidad que han caracterizado los últimos 40 años, poniendo fin o dificultando la reemergencia de China en la arena internacional.

Los líderes chinos son conscientes de que su país encara el siglo XXI con un viento de cola favorable. En apenas cuatro décadas ha protagonizado el mayor desarrollo económico de la historia, sacando de la pobreza a centenares de millones de personas. En el ámbito internacional ha pasado de ocupar los márgenes del sistema a situarse, junto a EEUU, como la gran potencia nacional del siglo XXI. Las reformas promovidas por Deng Xiaoping tras la muerte de Mao Zedong pusieron fin a tres décadas (1949-1979) en las que si bien China consiguió afirmarse en la escena internacional, hubo de afrontar en el interior desastres políticos y económicos como el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural del Proletariado, que condujeron a la sociedad a un callejón de pobreza y falta de confianza en sí misma.

Su tradición de pensamiento estratégico proporciona al liderazgo político chino importantes herramientas para afrontar las vicisitudes geopolíticas propias de una potencia ascendente. El cambio climático es, sin embargo, un *game changer*. El pensamiento estratégico tradicional desarrollado para afrontar enemigos convencionales no es suficiente. El arte de la guerra del maestro Sun (Sunzi, siglo V a. C.) sigue siendo una referencia, pero la alteración del clima, de la que China es hoy día uno de los grandes responsables, precisa un tipo de pensamiento distinto ya que en este caso no hay un “enemigo externo” al que derrotar. El enemigo, si se puede hablar en esos términos, es el sistema energético fósil que ha estado en la base de su formidable despegue económico-industrial.

Para reconducir la crisis climática se necesita llevar a cabo una profunda transición tecnológica a nivel global en un tiempo relativamente breve que sólo se podrá desarrollar con un fuerte impulso de los gobiernos, la sociedad civil, el mundo de la ciencia, las empresas y el sector financiero internacional. Para ello, se precisa la fuerza movilizadora de una nueva visión y una nueva forma de capturar el conocimiento científico emergente acerca de las relaciones ecológicas entre el ser humano y la biosfera. La civilización china, por su sentido holístico, está bien equipada para afrontar ese cambio en la forma de “pensar el mundo” que precisa la emergencia climática y la crisis medioambiental. El concepto de civilización ecológica defendido con convicción por el presidente Xi Jinping e incorporado a la Constitución del país es un ejemplo importante de esa renovación conceptual.

---

<sup>19</sup> Énfasis añadido por el autor. Qiushi (2019) (*Organ of the Central Committee of the Communist Party of China*), abril-junio.

Además, China se ha convertido en un destacado valedor del Programa Medioambiental de las Naciones Unidas y ha hecho de la preservación ambiental, dentro y fuera de sus fronteras, un elemento relevante de su *soft power* internacional. La Conferencia de las Partes sobre Biodiversidad, CBD15, que se celebrará en China en 2021, supondrá la puesta de largo del país asiático en un foro mundial respecto a las soluciones basadas en la naturaleza para contrarrestar la desaparición de la diversidad ecológica y la pérdida de las funciones de los sistemas naturales, ámbito en el que China se ha convertido en años recientes en una referencia internacional.

Asimismo, China esté inmersa en un cambio de modelo económico para evitar quedar atrapada en la “trampa de las rentas medias”. Para ello, necesita transitar hacia un modelo macroeconómico basado más en la demanda interior que en la exportación, así como en posicionar sus cadenas productivas en segmentos de alto valor añadido industrial, elementos propios de la economía del conocimiento y la innovación. Precisa ir dejando atrás un modelo manufacturero industrial muy intensivo energéticamente.

Ha sido precisamente la voluntad del gobierno chino de posicionar su economía a la cabeza de 10 áreas tecnológicas avanzadas en 2025 (entre las que se incluyen las tecnologías renovables y la movilidad eléctrica) lo que ha hecho saltar las alarmas en determinados medios relacionados con la seguridad nacional y la política exterior de EEUU. Han visto en esa decisión la antesala de un cambio en las relaciones de poder económico-tecnológico no sólo en Asia Oriental sino a nivel global.

Destacar, igualmente, que, si bien China posee importantes yacimientos de carbón, depende del exterior para su abastecimiento de petróleo y gas y en menor medida del carbón (también importa este combustible fósil), por lo que la progresión hacia una mayor autosuficiencia energética basada en la eficiencia y las renovables tiene un claro interés estratégico, además del económico propiamente dicho.

Con ese telón de fondo, la posición de China hacia el cambio climático se ha modificado de manera importante en la última década, pasando de ser el principal obstáculo a los acuerdos internacionales en la cumbre de Copenhague, a convertirse en uno de los artífices del Acuerdo de París. De hecho, la cumbre bilateral entre los presidentes de China, Xi Jinping, y EEUU, Barack Obama, en 2014, contribuyó de manera decisiva a pavimentar el éxito de la COP de 2015.

Tras la llegada de una Administración republicana negacionista/obstruccionista a la Casa Blanca, China ha combinado estos últimos tres años y medio el apoyo firme al Acuerdo de París, con una trayectoria ambigua en el desarrollo de su sistema energético. Así, ha impulsado una ingente inversión en energías renovables con el mantenimiento de un programa importante de construcción de centrales térmicas de carbón.

Asimismo, su gran proyecto geopolítico de la Franja y la Ruta, vertebrado en torno a una amplia red de infraestructuras que conectan a China con buena parte de Eurasia, ha carecido, al menos entre 2013 y 2019, de cualquier condicionante importante relacionado con la huella climática de las mismas. La importante presión ejercida por las Naciones Unidas ha obligado a reconsiderar los criterios de referencia a la hora de

diseñar e implementar los proyectos, si bien todavía no existen evidencias empíricas sobre el terreno que demuestren que éstos se estén realizando de otra manera.

Según el Programa Medioambiental de las Naciones Unidas, China ha invertido en renovables desde 2010 hasta mediados de 2019 un total de 758.000 millones de dólares, el 29% del total mundial. Según un informe conjunto reciente de Global Energy Monitor y del Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA),<sup>20</sup> se prevé que las inversiones en renovables en 2020 alcancen, a pesar del impacto causado por la pandemia, los 70.000 MW de potencia, repartidos a partes más o menos iguales entre la tecnología solar fotovoltaica y la eólica.

Al mismo tiempo, en los tres últimos años –2017, 2018 y 2019– las emisiones de China han aumentado como consecuencia de que el carbón sigue siendo el pilar central de su modelo energético. En 2019 ha supuesto el 58% del *mix* y las centrales térmicas de carbón han generado el 66% de la electricidad (15 puntos menos que en 2007, cuando alcanzó el 81%).<sup>21</sup>

Según el mencionado informe del Global Energy Monitor y CREA, China tiene en este momento en desarrollo un total de 249.600 MW de centrales térmicas de carbón (97.800 en construcción y 151.800 MW en planificación). Es una cantidad superior a la flota de EEUU (246.200 MW) y de la India (229.000 MW). Además, en el primer semestre de 2020, las autoridades chinas han propuesto como nueva construcción otros 40.800 MW. Asimismo, en el primer semestre de 2020, las autoridades han aprobado iniciar las obras de construcción de 17.000 MW.

En esa misma dirección, Lauri Myllyvirta (2020), experto del CREA, escribe en su artículo “Will China build hundreds of new coal plants in the 2020s?”, que el Consejo de Electricidad, entidad que agrupa a las grandes compañías del sector, ha solicitado que se aumente el vigente límite en la potencia instalada de centrales de carbón, situado en 1100 GW, hasta los 1.300 GW en 2030, argumentando que de lo contrario el país se enfrentará a restricciones en su acceso a la energía eléctrica.<sup>22</sup>

Tras la recesión provocada por la pandemia, funcionarios chinos y laboratorios de ideas están proponiendo una narrativa sobre la recuperación económica en la que, aceptando que se haga con criterios verdes, se sugiere evitar compromisos concretos de mitigación de emisiones en el horizonte 2030, así como evitar comprometerse de manera explícita con la neutralidad climática en un horizonte temporal razonable<sup>23</sup>. En otras palabras,

---

<sup>20</sup> Global Energy Monitor y CREA (2020), *A New Coal Boom in China*.

<sup>21</sup> De hecho, la potencia instalada de centrales térmicas de carbón ha aumentado en 40GW en 2019, un incremento del 4%, a pesar de que el nivel medio de utilización del parque de carbón no llega al 50% de su potencial.

<sup>22</sup> En sentido contrario, desde el mundo académico se han presentado propuestas para alinear al sistema energético chino con los requerimientos del Acuerdo de París. Según Kejun Jiang y otros (2018) las emisiones del sector eléctrico podrían alcanzar su máximo antes del año 2025, lo que haría factible una trayectoria coherente con el objetivo global de los 2°C. Véase Global Energy Interconnection (2018), *Transition Scenarios of Power Generation in China under Global 2°C and 1,5°C Targets*.

<sup>23</sup> El presidente Xi Jinping ha aprovechado la Asamblea de Naciones Unidas de septiembre de 2020 para anunciar que su país se compromete con la neutralidad de carbono (entendemos que se refiere a la (cont.)

China está sondeando la posibilidad de diluir la formulación de compromisos vinculantes más ambiciosos en el horizonte 2030 sin que parezca que se desentiende de la respuesta a la emergencia climática.

Finalmente, señalar que a comienzos de 2021, el Partido Comunista de China ha de aprobar el documento de planificación nacional quinquenal, 2021-2025, en el que perfilarán las grandes decisiones económicas de los próximos años, incluyendo las que afectan a la política energética y, en consecuencia, de forma indirecta a las emisiones que se derivan del sistema energético. Dicho documento es con diferencia el de mayor importancia en la planificación del país asiático, ya que constituye la médula espinal en la que han de encajar el resto de documentos de estrategia y planificación de todos los sectores de la economía.

## (5) EEUU y China

Es sabido que la actual Administración de la Casa Blanca ha solicitado el abandono formal del Acuerdo de París. Su segundo *default* climático, tras el abandono del Protocolo de Kioto en 2001, ha dañado el potencial de liderazgo internacional de EEUU en este tema crucial. El resto de países ha tomado nota de que el Partido Republicano ha quedado capturado por las posiciones extremistas y anticientíficas de su ala más radical y que a esa situación no se le adivina un final cercano. De hecho, hay que remontarse a 1994 para el último acuerdo bipartidista importante sobre cambio climático. Fue con ocasión de la ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático en tiempos del presidente George H.W. Bush. Eran otros tiempos.

Si se produce un cambio en la presidencia tras las elecciones de noviembre de 2020, el Partido Demócrata ha preparado una estrategia integral para abordar la crisis climática. El aspirante Joe Biden ha presentado un plan con el que movilizar dos billones de dólares en una variante de *Green Deal* dirigido a impulsar la transición energética, generar numerosos empleos y avanzar de manera drástica en la descarbonización de la economía.

Lo que es igualmente importante, dos referentes demócratas como John Podesta y Todd Stern han presentado en la revista *Foreign Affairs* (mayo-junio, 2020), un artículo titulado “A foreign policy for the climate. How American leadership can avert catastrophe”, en el que proponen: “Abroad, the United States must devise a climate centered foreign policy<sup>24</sup> that uses the country’s political capital and economic resources to drive the decarbonization of the global economy”.

---

totalidad de gases de efecto invernadero, no sólo CO<sub>2</sub>) para el año 2060, así como que el pico de sus emisiones llegará antes de 2030. El compromiso con la neutralidad climática del país asiático es un *game changer*, supone el principal movimiento en la geopolítica climática desde el Acuerdo de París. Ahora, el elemento decisivo pendiente de clarificar es en qué fecha se compromete a alcanzar el pico de sus emisiones totales de GEI, así como cuál es su nivel de ambición climática a 2030. Tal y como se analiza y explica en este documento, China habría de comprometerse a una reducción de, al menos el 25% de sus emisiones actuales para el año 2030, como única manera realista de lograr sacar del sistema global al menos 15.000 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente para esa fecha. Estos temas cruciales habrían de formar la parte sustantiva de un gran acuerdo climático UE-China que se podría aprobar este año 2020, independientemente de las elecciones presidenciales de Estados Unidos.

<sup>24</sup> Énfasis añadido por el autor.

Sin duda, si los demócratas se hacen con la Casa Blanca se abriría un escenario renovado muy positivo para la agenda climática internacional. Ahora bien, tras tres décadas de experiencia de diplomacia climática en gran parte fallida como consecuencia de la falta de liderazgo del gobierno de EEUU, habría que mantener la sobriedad ya que en cuatro años podrían volverse las tornas. Por descontado, en los estados y ciudades más liberales y progresistas, en la América corporativa, en Silicon Valley, en la comunidad científica norteamericana y en una parte amplia de la sociedad, la situación es diferente y su compromiso con la agenda climática de París es firme y no depende de los resultados electorales presidenciales.

Además de la retirada del sistema climático internacional, la reciente política exterior norteamericana ha protagonizado un cambio de calado hacia China, centrado en el concepto de “contención”. Lo que ha venido en denominarse competencia entre las grandes potencias (“*great power competition*”), ha abierto un nuevo escenario geopolítico. La guerra comercial y la confrontación sobre la tecnología 5G no serían sino la punta del iceberg de una estrategia integral dirigida a obstaculizar, cuando no impedir, que el país asiático pueda cuestionar en los próximos años el papel hegemónico de EEUU.

El giro de la política exterior hacia China (y Rusia) ha cristalizado de hecho en documentos oficiales de primer nivel, como la *Estrategia de seguridad nacional*<sup>25</sup> (2017) y la *Estrategia de defensa nacional*<sup>26</sup> (2018).

En su ensayo *The Age of Great Power Competition. How the Trump Administration Refashioned American Strategy*, Elbridge A. Colby y A. Wess Mitchell escriben al respecto: “La naturaleza del desafío, como un hecho empírico, debería quedar clara: Estados Unidos se enfrenta hoy día a rivales más fuertes y mucho más ambiciosos que en cualquier otro tiempo de su historia reciente. China, buscando primero la hegemonía en la región del Indo-Pacífico y a nivel global después, probablemente se convierta en el rival más poderoso que haya tenido que enfrentar Estados Unidos en su historia” (*Foreign Affairs*, enero-febrero, 2020).

Si tras las elecciones presidenciales de noviembre hay un relevo en la Casa Blanca, la política de contención hacia China quedaría matizada si de verdad la Administración demócrata quiere situar al cambio climático en el centro de su agenda internacional. China es un actor clave en la geopolítica climática, por lo que EEUU habría de buscar una línea constructiva de cooperación en este ámbito como lo hizo el presidente Obama en su segundo mandato.

En todo caso, en la medida en que China perciba que la estrategia de contención no queda desactivada, tendrá especial interés en lograr un acuerdo comprensivo con la UE, en cuyo marco el expediente climático sería un componente fundamental. Mediante dicho acuerdo China ampliaría su flexibilidad estratégica y la política de contención norteamericana quedaría debilitada.

---

<sup>25</sup> <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

<sup>26</sup> <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

## (6) Europa y China

Por su parte, la UE ha actualizado el marco de referencia en el que sitúa sus relaciones con China. Así, el documento conjunto de la Comisión Europea y del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad aprobado en marzo de 2019 con el título *EU-China – A Strategic Outlook*<sup>27</sup> ha introducido importantes cambios conceptuales a la hora de definir dicha relación. Entre ellos, dejar de considerar a China como país en vía de desarrollo dadas su envergadura económica y su nivel tecnológico. Asimismo, clasificar las relaciones de manera más compleja y sutil que en el pasado: “China es simultáneamente, en función de las diferentes áreas políticas, un socio cooperativo con quien la UE tiene objetivos estrechamente alineados, un socio negociador con quien la UE precisa encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico a la búsqueda ambos del liderazgo tecnológico y un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza”.

La agenda climática corresponde al primero de los casos. De hecho, para reconducir la emergencia climática, China y la UE se necesitan mutuamente, ya que ninguna de las dos partes está en condiciones por sí misma de resolver un problema que es global en sus causas y en sus consecuencias. El citado documento indica en ese sentido que “China es un socio estratégico en el ámbito del cambio climático y la transición energética... Nuestra colaboración es esencial para el éxito de la acción climática global, los avances en la transición energética y la gobernanza de los océanos”.

Mediante la nueva formulación, la Comisión y el alto representante han actualizado la estrategia hacia China, elaborada en 2016, bajo el título *Elements for a New EU Strategy on China*.<sup>28</sup> La puesta a punto ha venido motivada por el nuevo contexto internacional de contención hacia China al que ya se ha hecho referencia. En un mundo más orientado hacia la *realpolitik*, la UE necesita reafirmar su autonomía estratégica, al tiempo que mantiene una defensa del sistema multilateral basado en reglas y centrado en las Naciones Unidas.

La UE se ha vuelto más asertiva en temas como la necesidad de que las relaciones económicas se basen en reglas de juego equilibradas, con alusiones directas a los subsidios que reciben las empresas públicas chinas; o en el de las transferencias tecnológicas que han de realizar de forma obligatoria las empresas europeas para trabajar en el país asiático; asimismo, en el dinero público que reciben empresas estatales chinas que compiten con las europeas en el mercado interior de la Unión. La UE no oculta que, en esas y otras esferas, las relaciones precisan una puesta al día mediante el establecimiento de un terreno de juego nivelado cuyas reglas sean justas, transparentes y se encuentren más equilibradas.

---

<sup>27</sup> <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

<sup>28</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint\\_communication\\_to\\_the\\_european\\_parliament\\_and\\_the\\_council\\_-\\_elements\\_for\\_a\\_new\\_eu\\_strategy\\_on\\_china.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf).

En el ámbito del cambio climático la referencia sigue siendo el documento conjunto *EU-China Leaders' Statement on Climate Change and Clean Energy*<sup>29</sup> aprobado en julio de 2018, en el que se señala: “La Unión Europea y China confían en que su colaboración en cambio climático y energía limpia se convierta en un pilar de su relación bilateral, incluida su relación en temas económicos”.

En aquel documento se estableció una agenda de colaboración que abarca las siguientes áreas:

- Estrategias de descarbonización a largo plazo, comprometiéndose ambas partes a presentarla a las Naciones Unidas en 2020, tal y como lo demanda el Acuerdo de París.
- Comercio de emisiones.
- Eficiencia energética.
- Energía limpia.
- Transporte de bajas emisiones.
- Ciudades bajas en carbono.
- Tecnología relacionada con el clima.
- Inversiones en clima y energía limpia.
- Cooperación con otros países en desarrollo.

Por su parte, el Consejo de la UE ha publicado en enero de 2020<sup>30</sup> un breve documento orientando la diplomacia climática previa a la COP26 (pospuesta a noviembre de 2021) en el que se lee: “El cambio climático es una amenaza existencial para la humanidad y la biodiversidad que afecta a todos los países y regiones y como tal requiere una urgente respuesta colectiva global... La UE solicita a todas las partes a actualizar sus *Nationally Determined Contributions* (NDC) en línea con los objetivos del Acuerdo de París, así como aumentar la claridad, transparencia y legibilidad de los mencionados NDC”.

## **(7) El punto de inflexión de la UE**

Tras la declaración de emergencia climática aprobada por el Parlamento Europeo el 28 de noviembre de 2019,<sup>31</sup> y en la línea de liderar mediante el ejemplo, las instituciones de la UE han dado un importante paso al frente adoptando, entre otras, las siguientes decisiones:

- Alcanzar la neutralidad climática a más tardar en 2050 y presentar su Estrategia de descarbonización a largo plazo a las Naciones Unidas en 2020.
- Aumentar su objetivo de mitigación de emisiones para el año 2030 desde el 40% actual al 50%-55% (respecto a 1990). Esa decisión, que se formalizará en

---

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/news/20180713\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/news/20180713_statement_en.pdf).

<sup>30</sup> Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática, 20/1/2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5033-2020-INIT/es/pdf>.

<sup>31</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20191121IPR67110/el-parlamento-europeo-declara-la-emergencia-climatica>.

septiembre de 2020 tras los oportunos análisis técnicos, supondrá retirar alrededor del 35% de las emisiones GEI brutas totales respecto a las de 2018 (último año del que se dispone de datos fiables).

- Contribuir de forma relevante a la movilización de 100.000 millones anuales de dólares para ayudar a los países del Sur global tal y como se recoge en el Acuerdo de París. En ese sentido, según los datos aportados por la Comisión Europea a la COP-25 celebrada en Madrid bajo presidencia chilena, la UE contribuyó en 2018 a los países en desarrollo<sup>32</sup> con 21.700 millones de euros, habiendo duplicado su contribución desde 2013.
- Desplegar una batería de políticas, programas y proyectos bajo el concepto unificador del *European Green Deal* que, conectando con los programas de reactivación tras la crisis del coronavirus, se prevé que movilizará una muy importante suma de dinero en la próxima década para impulsar la descarbonización de la economía europea.
- Basar en gran medida el programa de recuperación económica en la transición ecológica de la economía europea (en especial su transformación energética) y en la revolución digital. La encuesta de opinión llevada a cabo por IPSOS entre 28.000 personas de 14 países en abril de 2020 daba a conocer que las dos terceras partes de la población mundial consideran que la crisis climática es una crisis tan grave como el COVID-19.

Ese conjunto de medidas consideradas de forma agregada representa un importante punto de inflexión en la ambición climática europea. Antes de desatarse la pandemia, el cambio climático ya se había convertido en uno de los principales ejes vertebradores del proyecto político europeo (junto con la digitalización), con el apoyo de una amplia mayoría social que en algunos Estados miembros, incluida España, se sitúa por encima del 90%.<sup>33</sup>

Tras la crisis del COVID-19, la sociedad europea, las fuerzas políticas más representativas y las instituciones de referencia (Consejo, Comisión y Parlamento) comparten la visión de que la reconstrucción de la economía ha de servir para avanzar de manera importante en la respuesta a la emergencia climática.

## **(8) El acuerdo climático Europa-China**

Es posible que el Partido Demócrata venza en las elecciones presidenciales de noviembre de 2020 y desactive la retirada de EEUU del Acuerdo de París. Sería, sin duda, el escenario más favorable. Ahora bien, es preciso prepararse para lo peor: un segundo mandato del presidente Donald Trump y la culminación de dicha retirada.

---

<sup>32</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/11/08/climate-finance-eu-and-member-states-contributions-up-to-21-7-billion-in-2018/>.

<sup>33</sup> En el caso de nuestro país los muestreos periódicos de opinión que realiza el Real Instituto Elcano sobre el tema son la referencia.

En todo caso, la colaboración entre la UE y China, con la muy importante contribución del Reino Unido como país que preside la COP26 y como país con una trayectoria notable en sus políticas climáticas, es la base para consolidar un núcleo de responsabilidad climática capaz de movilizar al resto de la comunidad internacional, dando pasos reales en la agenda de París y preservando y fortaleciendo el sistema climático multilateral.

Ambas potencias, la UE y China, cuentan con grandes economías, amplias demografías, y son pilares del comercio internacional y referentes tecnológicos en ámbitos relevantes, además de proyectar una importante ayuda al desarrollo del Sur global. En un nivel más profundo, son depositarias de dos antiguas civilizaciones y como tales acumulan una experiencia histórica en la que han visto ascender y caer imperios, dinastías y regímenes en sus propios territorios. Además de los impactos que sufrirían en sus respectivos países, son conscientes de la grave inestabilidad internacional que se acabaría generando como consecuencia de una crisis climática descontrolada. Se presentaría un escenario nefasto para la salvaguarda y consolidación del proyecto europeo, así como para el ascenso económico pacífico de China a lo largo del siglo XXI.

Por todo ello, la UE ha de forjar un acuerdo climático ambicioso con China de cara al éxito de la COP26 en Glasgow. Con ese objetivo prioritario en mente la UE habría de presentar a China una propuesta comprehensiva de interés estratégico que incluya la firma del *Comprehensive Agreement on Investment* que se viene madurando desde 2013, una Nueva Agenda de Cooperación UE-China que sustituya a la actualmente existente (2013), y la defensa conjunta del régimen multilateral de comercio y del papel de la OMC.

Además, y con la perspectiva de un éxito conjunto de la COP26 y la CBD15 sobre biodiversidad, la UE habría de apoyar el alineamiento de la agenda climática con la de la biodiversidad bajo un marco conceptual común que podría denominarse “hacia una transición ecológica global” o “hacia una civilización ecológica global”. La crisis climática y la destrucción de la diversidad biológica son los dos grandes problemas globales tras la crisis ecológica sistémica en la que nos hemos adentrado. No se trata tanto de fusionar ambas agendas sino de integrarlas bajo un marco conceptual común, haciendo que avancen en paralelo reforzándose mutuamente.

En el marco de un acuerdo comprehensivo de esa naturaleza y como contrapartida específica en el ámbito climático, la UE-27 habría de solicitar a China como condición *sine qua non* un aumento de su ambición climática en el horizonte 2030, comprometido en su *Nationally Determined Contribution*, cuyas líneas maestras habrían de basarse en los siguientes o parecidos términos:<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> La lógica y coherencia interna de los números propuestos es la siguiente. En primer lugar, al objeto de que sean atendidas las demandas de la ciencia del clima (IPCC, 2018) se ha de alcanzar la neutralidad climática global como tarde en 2070. Los países económicamente más desarrollados la habrían de alcanzar como tarde en 2050 y las grandes economías emergentes como China (cuyo nivel de desarrollo per cápita no está ni en el nivel más avanzado ni en los países en vías desarrollo), habrían de ocupar una posición intermedia, para el año 2060. En segundo lugar, al objeto de trazar una trayectoria de mitigación de emisiones relativamente equilibrada entre las cuatro décadas comprendidas entre 2021 y 2060, las emisiones habrían de reducirse entre 2021 y 2030 al menos un 20% entre esa fecha las de 2018, últimas (cont.)

- Situar el pico de sus emisiones brutas totales en 2020 aprovechando la contención *de facto* que ha tenido lugar como efecto de la pandemia del COVID-19 e implementando una recuperación económica post-COVID alejada del carbón.
- Presentar en 2020-2021 a las Naciones Unidas la Estrategia a largo plazo hacia la neutralidad climática de China en el horizonte 2060.
- Reducir el 20% las emisiones brutas totales de gases de efecto invernadero en 2030 respecto a las del año 2018. Es decir, disminuir en aproximadamente 3GtCO<sub>2</sub>eq las 13,7 GtCO<sub>2</sub>eq emitidas en 2018. El nivel de esfuerzo sería proporcionalmente menor que el de la UE-27 (35%), pero significativo dadas las circunstancias específicas de China.

## (9) Conclusiones

Tal y como se ha mencionado previamente, se han de reducir las emisiones globales como mínimo en un 25% entre 2021 y 2030 si se quiere situar la trayectoria en una dirección compatible con los 2°C (la reducción ha de ser mucho mayor para 1,5°C).

El Parlamento Europeo ha declarado la emergencia climática. No podemos, en consecuencia, continuar con políticas y aproximaciones *business as usual*. Europa ha de hacer valer el peso de su poder económico, comercial, diplomático y financiero a la hora de lograr la implicación de China en ese objetivo crucial.

Hay que felicitarse en consecuencia por la decisión de la UE de poner en marcha una política de ajustes en frontera hacia aquellos países desarrollados y emergentes que no se comprometan seriamente con la neutralidad climática y que no asuman objetivos en esa dirección para el año 2030 en sus INDC: "*Should differences in ambition around the world persist, the Commission will propose a Carbon Border Adjustment Mechanism in 2021 to reduce the risk of carbon leakage, in full compatibility with WTO rules*" (*A New Industrial Strategy for Europe*, COM (2020), 102 final).

El desafío de UE no es sólo hacer bien las cosas en el interior, sino lograr que otras grandes economías progresen de forma sustantiva en su descarbonización. En ese sentido, la experiencia de los últimos 30 años es una dura lección, ya que las emisiones globales han aumentado de manera extraordinaria, provocando el estado actual de emergencia climática.

Es hora, por tanto, de que la UE introduzca políticas más audaces y disruptivas que modifiquen la dinámica de los incentivos y desincentivos que encuentran otros países

---

cifras disponible. De esa manera, la trayectoria de sus emisiones se situaría en una dirección compatible con la neutralidad climática en 2060. En tercer lugar, es importante que el esfuerzo de mitigación entre las cuatro décadas 2021-2060 sea relativamente proporcional, lo que implica evitar dos tipos de errores. El primero, dejar los esfuerzos de mitigación para el final del período y no actuar ahora. Esta posición colisiona con las exigencias de la emergencia climática. El error contrario sería plantear una mitigación a 2030 tan extrema que la economía no lo podría asimilar, generando una desestabilización social y económica que la haría políticamente inviable.

para seguir emitiendo. El escenario “Tierra Invernadero” no puede ser una opción. ¡Hay que despertar!