

La representación de la UE en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

*Teresa Elola Calderón **

Tema: La Presidencia belga y la Comisión representaron a la UE en la Cumbre Climática que se celebró en Cancún (México) entre el 29 de noviembre y el 10 de diciembre de 2010. A pesar de esta duplicidad, la UE consiguió hablar con una sola voz.

Resumen: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (COP16) se cerró en la madrugada del 11 de diciembre de 2010 con los acuerdos de Cancún, considerados como otra etapa más en la lucha contra el cambio climático. Dicha Cumbre fue la primera en la que la UE participó, siguiendo formalmente las nuevas disposiciones establecidas por el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. En la primera parte de este ARI se revisan sucintamente los cambios institucionales que el Tratado de Lisboa introduce en la acción exterior de la Unión, tanto en los asuntos relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como en el resto de políticas que, como el cambio climático, tienen un alcance internacional. Posteriormente, se examinan las modalidades prácticas de la representación de la UE en Cancún, así como la coordinación e intensa colaboración interinstitucional que permitió a la Unión transmitir una postura coherente y unánime a la comunidad internacional. Por último, se cuestiona la eficacia de la representación europea y se aportan algunas recomendaciones de cara a Durban (COP17).

Análisis:

Los Asuntos Exteriores de la UE: un apunte sobre los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa

Con el afán de dotar de más coherencia y efectividad a las relaciones exteriores, el nuevo Tratado de Lisboa ha introducido modificaciones sustantivas tanto en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC) como en otras políticas comunitarias, como por ejemplo el cambio climático, que poseen un alcance internacional.

Es sabido que en materia de PESC, el nuevo Tratado limita el protagonismo del que gozaba la Presidencia de turno del Consejo de la UE en el Tratado de Niza. También se reemplaza a la antigua *troika* por un solo portavoz, el alto representante, asimismo

* *Departamento de América Latina de Wallonie-Bruxelles International e investigadora asociada del Departamento de la Unión Europea de la Facultad de Derecho y de Ciencias Políticas de la Universidad de Lieja, Bélgica.*

vicepresidente de la Comisión, que con su servicio diplomático o Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) aporta uniformidad y coherencia a la política exterior europea.

Pero es evidente que la PESC no agota la acción exterior de la UE, más bien al contrario. Si consideramos que la PESC es un complemento a las políticas exteriores de los Estados, se puede afirmar que es en aquellas otras políticas (como la comercial, la de cooperación al desarrollo o la medioambiental) en donde la Unión ejerce su acción exterior en sentido propio. En el caso de la política medioambiental en general, y de la lucha contra el cambio climático en particular, la acción exterior de la Unión es especialmente interesante y el Tratado también ha aportado aquí novedades.

Tradicionalmente, los Estados miembros han compartido sus competencias en medio ambiente con la Unión y así lo confirma el Tratado de Lisboa en su artículo 4.2 TFUE. El nuevo Tratado también reconoce expresamente y por primera vez el cambio climático como uno de los objetivos de la Unión en la acción internacional de la política medioambiental (artículo 191.1 TFUE). No obstante, es importante subrayar que la Unión ejerce *de facto* dicha competencia desde finales de los años 70 cuando la llamada Comunidad Económica Europea, de aquella época, firmó en 1979 la Convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia y en 1992 la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

En este sentido, el servicio jurídico del Consejo confirmó, en su informe aclaratorio que presentó al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) en febrero de 2010, que tanto la Comisión como los 27 Estados miembros tienen responsabilidades en la conclusión de acuerdos internacionales sobre la protección del medio ambiente y en la participación en este tipo de foros. Ahora bien, cabe preguntarse si los Estados miembros pueden participar individualmente o si por el contrario deben participar a través de un representante, pudiendo ser dicho representante la Comisión o la Presidencia de turno del Consejo. Dado que el Tratado de Lisboa solo estipula que “la Comisión... presentará recomendaciones al Consejo que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe en función de la materia del acuerdo previsto al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión” (artículo 218.3 TFUE), dedicaremos los párrafos ulteriores a analizar esta cuestión tomando como ejemplo la Cumbre Climática de Cancún.

¿Cómo se articuló la representación de la UE en la Cumbre de Cancún sobre el cambio climático?

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se reunió en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 acogió la decimosexta Conferencia de las 195 Partes en la Convención (COP16) y la sexta reunión de las 193 Partes del Protocolo de Kioto (CMP6).

La UE estuvo representada, durante las dos intensas semanas de negociación, en todos y cada uno de los órganos que dependen de la Convención. Por un lado y al margen de la COP y del CMP, conviene apuntar la existencia de los órganos técnicos –el órgano subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, en sus siglas en inglés) y el órgano subsidiario de ejecución (SBI, en sus siglas en inglés)– cuya principal tarea es asesorar e implementar las decisiones de las Partes sobre todos los bloques de negociación (mitigación, reducción de emisiones por la deforestación y la degradación de los bosques – REDD+, adaptación, tecnología y financiación). Por otro lado, la Convención comprende otros dos grupos o instancias de negociación, que poseen un

alcance más político que técnico y en donde se negocia, entre otros, el régimen climático internacional a partir de 2012: el grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la convención (AWG-LCA, en sus siglas en inglés) y el grupo de trabajo especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I del Protocolo de Kyoto (AWG-KP, en sus siglas en inglés).

La UE estuvo representada en las sesiones plenarias de apertura y de cierre de cada uno de estos órganos por la Presidencia belga del Consejo y concretamente por Peter Wittoeck, jefe del departamento de “Cambio Climático” del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Salud y Control de la Cadena Alimenticia de Bélgica. Aparte de las sesiones plenarias, los presidentes del SBI, SBSTA, AWG-LCA y AWG-KP convocaron un número determinado de sesiones de negociación formales –a través de los grupos de contacto (*contact groups*), de los grupos de redacción (*drafting groups*) y de los llamados *spin-off groups*– e informales. La representación europea en estas sesiones estuvo asegurada por un equipo de negociación, integrado de forma equilibrada por expertos de los Estados miembros y de la Comisión y compuesto por los negociadores principales o *lead negotiators* –como así se denominan en la jerga de la UE– y un grupo de *issue leaders* o de expertos que asisten y apoyan al negociador principal. Por ejemplo, durante las negociaciones sobre la reducción de emisiones de efecto invernadero en los países en desarrollo, en el marco del AWG-LCA, la *lead negotiator* fue una funcionaria del gobierno alemán acompañada de tres de los llamados *issue leaders*, funcionarios procedentes de Alemania, España y de la misma Comisión. Es importante subrayar que durante las negociaciones los *lead negotiators* e *issue leaders* se despojan de su nacionalidad o de su afiliación institucional para representar única y exclusivamente a la UE.¹ La práctica exige que el Estado que ejerce la Presidencia rotatoria del Consejo elabore, previa concertación con el resto de los Estados miembros y de la Comisión, la lista del equipo de negociación. El grupo europeo de coordinación sobre el cambio climático (WPIEI-CC, en sus siglas en inglés) aprobó por consenso dicha lista que propuso la Presidencia belga justo antes de la celebración de la Cumbre de Cancún.

Además de las sesiones, ya sean formales o informales, de los grupos de trabajo mencionados anteriormente, la Conferencia acoge durante la segunda semana de negociación a los funcionarios de alto nivel, normalmente a los ministros de Medio Ambiente de los 195 miembros que forman parte de la Convención. En efecto, de lo que se trata durante estas últimas rondas de negociación llamadas “Segmento de Alto Nivel Político”, es de dar un impulso político a las negociaciones sobre aquellos temas más delicados y a la vez indispensables para lograr un compromiso final. Los ministros cuentan con responsabilidades específicas de deliberación sobre aquellos asuntos controvertidos en los que no se haya podido alcanzar un acuerdo a nivel técnico. En esta última fase, en donde las negociaciones técnicas dejan paso al debate político, la UE fue representada formalmente por la Presidencia belga del Consejo y por la Comisión. Ambas, la ministra de Medio Ambiente, de Naturaleza y de Cultura de la Región Flamenca de Bélgica, Joke Schauvliege,² y la comisaria europea de Acción por el Clima,

¹ T. Delreux y K. Van den Brande (2010), “Taking the Lead: Informal Division of Labour in the EU’s External Environmental Policy-making”, *IIEB Working Paper*, nº 42, abril, Universidad de Lovaina, <http://soc.kuleuven.be/web/files/9/48/IIEBWP042.pdf>.

² En Bélgica el medio ambiente es una competencia compartida entre el Estado Federal y las tres regiones belgas: la Región Flamenca, la Región de Bruselas-Capital y la Región Valona. A través de un sistema de rotación interna, la Región Flamenca fue elegida para representar a Bélgica en materia de medio ambiente y cambio climático durante los 18 meses que duró el trío de Presidencias española, belga y húngara.

Connie Hedegaard, pronunciaron sus discursos de apertura durante la sesión de inauguración del Segmento de Alto Nivel Político, el 7 de diciembre de 2010.

Pese a que el discurso de la comisaria fuese un mera llamada de atención a la comunidad internacional sobre la necesidad urgente de llegar a un compromiso en Cancún y el discurso de la ministra belga expusiera los elementos clave de la posición europea adoptada por el Consejo de medio ambiente el 14 de octubre de 2010,³ no podemos concluir que la Presidencia belga haya ocupado el punto de mira durante el Segmento de Alto Nivel Político. Lo cierto es que en la práctica la Comisión ocupó un lugar preponderante ya sea en las reuniones de coordinación europeas en el seno del WPIEI-CC, en donde la ministra belga concedió automáticamente la primera y la última palabra a Connie Hedegaard, o ya sea durante la última sesión informal justo antes de la plenaria de clausura en donde la Comisaria intervino en nombre de la UE, afirmando que “el sistema multilateral de Naciones Unidas sigue produciendo resultados es porque en Cancún se ha logrado un conjunto equilibrado de medidas”.⁴ Además, fue Connie Hedegaard quien dio la rueda de prensa en la madrugada del 11 de diciembre minutos después de la adopción de los acuerdos de Cancún. En la sesión plenaria del Parlamento Europeo del 14 de diciembre de 2010 tras haber presentado los resultados más relevantes en el proceso negociador, la comisaria europea afirmó la intensa cooperación que hubo entre ella y Joke Schauvliege, lo que contribuyó a que la Unión hablase en Cancún con una sola voz.

Lo cierto es que si hubo sintonía entre el dúo Presidencia-Comisión es porque Bélgica tuvo muy claro desde el principio el papel que el nuevo Tratado otorgaba a la Comisión en la representación exterior de la Unión. Ahora bien, cabe preguntarse si otros países europeos, fervientes defensores del principio de subsidiariedad, hubieran interpretado las nuevas disposiciones de Tratado de Lisboa como lo hizo el Estado belga. Otra de las circunstancias que influyó en que la Unión se pronunciara al unísono en Cancún fue que, a diferencia de la Cumbre de Copenhague (COP15) que se celebró del 7 al 18 de diciembre de 2009, sólo los ministros de Medio Ambiente acudieron al Segmento de Alto Nivel Político. En cambio, en Copenhague los presidentes de los Estados Parte de la Convención fueron invitados, junto a los ministros de Medio Ambiente, a las reuniones de Alto Nivel lo que sin duda puso en jaque la coordinación y la representación diplomática a nivel europeo. Durante la COP15, el Tratado de Lisboa, si bien en vigor, no se aplicó formalmente. El primer ministro sueco, Fredrik Reinfeldt, asumió formalmente la representación de la Unión junto al presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso, y al presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero. A esta *troika* se sumaron las declaraciones del primer ministro francés, Nicolas Sarkozy, y de la canciller alemana, Angela Merkel, lo que sin duda deterioró la imagen de la UE y, por tanto, supuso una pérdida de peso político en el marco de la CMNUCC.

En la COP16 la representación política estuvo asegurada por el dúo “Presidencia belga del Consejo de la UE-comisaria de Acción por el Clima”. No obstante, cabe preguntarse

³ La ministra flamenca, Joke Schauvliege, señaló en su discurso los elementos esenciales de la posición europea en Cancún : (1) la voluntad de la UE de considerar un segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto como parte integrante de un acuerdo más amplio que incluya a las grandes economías mundiales; (2) la formalización en el contexto de las Naciones Unidas de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero presentados por las Partes (tanto países en desarrollo como desarrollados); y (3) la adopción de un paquete equilibrado de medidas en adaptación, de tecnología, de financiación, de REDD+ y de fortalecimiento de capacidades.

⁴ Véase http://webcast.cc2010.mx/webmedia_en.html?id=310.

si esta doble representación se mantendrá en las COP sucesivas cuando se deba negociar imperativamente a nivel político el régimen climático post-2012. Como ya hemos apuntado anteriormente, el Tratado de Lisboa crea la figura del alto representante y del SEAE y aunque el cambio climático no entra dentro del marco de la PESC, no podemos obviar las implicaciones que el cambio climático puede tener en la seguridad internacional.⁵ En este sentido se podría considerar el papel del alto representante y de un departamento especializado del SEAE en la coordinación del cambio climático a nivel internacional. En el caso hipotético de que los Estados miembros decidieran retirarse completamente de las COP/CMP la ventaja de la representación por el alto representante sería claramente: la garantía de una sola voz y de una estructura permanente para la coordinación y la representación a nivel diplomático y estratégico.⁶

Si embargo, hoy por hoy resulta inimaginable que los Estados miembros deleguen completamente su representación a una entidad supranacional ya sea al ejecutivo comunitario (la Comisión) o al alto representante. En efecto, en las Cumbres internacionales sobre el cambio climático las negociaciones pueden evolucionar de tal manera que se afecte a las políticas nacionales de los Estados miembros. Esta razón justifica el hecho de que cada país europeo quiera llevar sus propios expertos y su propia logística a este tipo de foros. Cuantos más expertos lleve un Estado miembro a tales negociaciones, más informado estará y más influyente será a nivel europeo.

Conclusiones y algunas reflexiones de cara a la Cumbre de Durban (COP17)

Desde que la Presidencia irlandesa instaurase en 1994 el sistema informal de reparto de responsabilidades entre los *lead negotiators* y los *issue leaders*, la capacidad de negociación de la UE a nivel internacional no ha cesado de aumentar.⁷ En Cancún, un total de 838 representantes de los 27 Estados miembros (ministros, funcionarios, expertos y militantes de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil) y de las instituciones comunitarias (Comisión, Parlamento y Consejo) se inscribieron para participar a la macro-Cumbre climática de Cancún.⁸ Aunque es probable que no todas de las personas inscritas participaran a la Cumbre, la extensa representación europea no nos deja indiferentes, sobre todo cuando uno constata que en comparación con la delegación norteamericana –con 109 inscritos–⁹ o con la delegación china –con 114 inscritos–¹⁰, la delegación europea fue proporcionalmente una de las más numerosas. Ahora bien, es preciso subrayar que a nivel técnico la eficacia de la UE no es consecuencia directa de la cantidad de participantes sino del reparto mismo de responsabilidades. El hecho de que la Presidencia rotatoria delegue en los *lead negotiators* e *issue leaders* múltiples responsabilidades implica una cierta perennidad en la preparación de la posición europea a nivel internacional y una mayor especialización de los expertos que participan en tales negociaciones.¹¹

⁵ Consejo de la UE (2008), “El cambio climático y la seguridad internacional”, Informe de la Comisión y del secretario general y alto representante al Consejo Europeo, Bruselas, 3/III/2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st07/st07249.es08.pdf>.

⁶ L. Van Schaick, “The Sustainability of the EU’s Model for Climate Diplomacy”, p. 16, http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090900_chapter_vanschaik.pdf.

⁷ Delreux y Van den Brande (2010), *op. cit.*, p. 14.

⁸ UNFCCC, “List of participants, Part One, Parties Afganistan-Myanmar, FCCC/CP/2010/INF.1 (Part.1), 10 December 2010”, y UNFCCC, “List of participants, Part Two, Parties Namibia-Zimbabwe, FCCC/CP/2010/INF.1 (Part.2), 10 December 2010”.

⁹ UNFCCC, List of participants, Part Two, *op. cit.*, p. 52-56.

¹⁰ UNFCCC, List of participants, Part One, *op. cit.*, p. 33-37.

¹¹ Delreux y Van den Brande (2010), *op. cit.*, p. 6.

Como ya hemos apuntado en párrafos precedentes, el nuevo Tratado aporta coherencia en las relaciones exteriores de la Unión, sobre todo en materia de PESC. En lo que respecta al cambio climático, el Tratado de Lisboa confirma que el medio ambiente es una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros y aunque la Comisión salga, en cierta medida, fortalecida tras el nuevo Tratado en la representación exterior (artículo 218.3 TFUE), tanto esta última como los Estados miembros son competentes para participar en las negociaciones y alcanzar acuerdos internacionales sobre el cambio climático.

Si bien a nivel técnico somos sin duda más eficaces, la representación a nivel político tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa suscita todavía algunos interrogantes. Cabe preguntarse si el dúo Presidencia-Comisión se mantendrá en las COP sucesivas. Hoy por hoy, resulta poco probable que el Consejo decida conceder un mandato exclusivo a la Comisión, en virtud del artículo 218.3 TFUE, para que ésta negocie en monopolio en las Cumbres Climáticas.¹² Por otro lado, si bien la figura del alto representante y de su SEAE consolidaría la imagen diplomática de la Unión, esta hipótesis resulta poco realista en la medida en que en las negociaciones sobre el cambio climático se requiere una tecnicidad substancial con la que el SEAE no cuenta actualmente. Además, la recién instaurada “Dirección General de Acción por el Clima de la Comisión” rechazaría delegar al alto representante y a su servicio diplomático competencias que implicaría una pérdida de protagonismo y de peso del ejecutivo comunitario en tales negociaciones.

En diciembre de 2011 Polonia será quien este al frente de la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE y quien asuma junto a la Comisión la representación de la Unión y de los 27 Estados miembros en Durban (COP17). Hoy por hoy, no podemos concluir cuál será la estrategia que la Presidencia polaca desarrollará en África del Sur: ¿seguirá el ejemplo de coordinación “europeísta” de la Presidencia belga o por el contrario querrá imponerse como protagonista principal durante las negociaciones políticas de Alto Nivel? Lo cierto es que Polonia, a la que se le atribuye un reducido nivel de ambición de lucha contra el cambio climático, deberá construir su estrategia de tal forma que no haga peligrar, como ocurrió en la Cumbre de Copenhague, la unanimidad y coherencia de la posición europea, una de las claves para consolidar el liderazgo de la Unión a nivel internacional.

Teresa Elola Calderón

Departamento de América Latina de Wallonie-Bruxelles International e investigadora asociada del Departamento de la Unión Europea de la Facultad de Derecho y de Ciencias Políticas de la Universidad de Lieja, Bélgica

¹² Véase el caso sobre el acuerdo internacional sobre el mercurio, *Europolitics*, <http://www.europolitics.info/europolitics/council-and-commission-agree-on-eu-representation-artr274080-10.html>.