
La diplomacia energética y climática de la nueva Comisión Europea

Gonzalo Escribano y Lara Lázaro Touza – Junio 2024

La diplomacia energética y climática de la nueva Comisión Europea

Gonzalo Escribano y Lara Lázaro Touza
Junio 2024



Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

© 2024 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

Elcano Policy Paper

La diplomacia energética y climática de la nueva Comisión Europea

Contenidos

Resumen ejecutivo

1. Introducción
2. El legado de la Comisión saliente
3. *Greenshoring*: un patrón de descarbonización competitiva abierta para la UE
4. Continuar sorteando los riesgos de la geopolítica fósil
5. Aplicar el CBAM y gestionar la nueva geoeconomía del carbono
6. Mitigar los riesgos geopolíticos de la descarbonización
7. Diplomacia climática y aceptación social
8. Implicaciones de política y preferencias españolas

Bibliografía

Siglas

Resumen ejecutivo

Este documento contribuye a la reflexión sobre las prioridades de la diplomacia energética y climática de la Unión Europea (UE) durante el nuevo ciclo político 2024-2029 desde una perspectiva española. Los principales mensajes se resumen en ocho puntos.

1 Energía y clima seguirán en el foco, pero en un contexto diferente

La política energética y climática seguirá constituyendo uno de los principales campos de acción exterior de la UE. La nueva Comisión deberá dar continuidad a los importantes paquetes aprobados por su predecesora en un contexto muy diferente, tanto en lo que respecta a la aceptación interna y externa de sus políticas climáticas como por afrontar un paisaje geopolítico distinto. La crisis energética causada por Rusia ha sido superada, pero ha alterado la orientación estratégica europea. La volatilidad geopolítica de fondo aumenta en Oriente Medio y se extiende a la rivalidad con China en las industrias clave para la transición energética, como el vehículo eléctrico y las energías renovables. Este nuevo contexto no debe quebrar el equilibrio entre descarbonización, competitividad y seguridad energética, pero la Comisión tendrá que seguir trabajando para legitimar la descarbonización tanto en la UE como ante el resto del mundo. Las preocupaciones por la seguridad energética se han extendido del riesgo de suministro de gas y petróleo a los riesgos del régimen renovable y sus cadenas de valor, abriendo un nuevo espacio de política para la Comisión. Aunque la preocupación ciudadana por el cambio climático siga siendo muy alta, es algo menor que en 2021. En este nuevo contexto, la UE debe decidir sobre su objetivo a 2040 considerando las recomendaciones de la ciencia y asegurar la aceptación de sus políticas climáticas acompañando a los sectores y regiones más vulnerables con políticas inclusivas para abordar la creciente preocupación por su impacto económico y social, así como los riesgos de polarización.

2 Un legado notable por aplicar

El notable legado de la Comisión saliente puede sintetizarse en el lanzamiento y desarrollo del Pacto Verde Europeo (EGD en la jerga comunitaria), la superación de la crisis energética motivada por la interrupción del suministro de gas ruso y las respuestas adoptadas como reacción a la *Inflation Reduction Act* (IRA) estadounidense y para mitigar la vulnerabilidad ante China. La multitud de iniciativas lanzadas por la Comisión implica una importante tarea de implementación en los próximos años que exige pasar de los objetivos a la aplicación de los planes e iniciativas legislativas propuestas y materializarlas en inversiones. Dichas iniciativas incluyen las inversiones y reformas enfocadas a la transición verde y digital financiadas por

el mecanismo de recuperación temporal *Next Generation EU* (NGEU), la Ley Europea del Clima, el paquete *Fit for 55* (que incluye el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, CBAM en la jerga comunitaria), el plan de respuesta a la invasión rusa de Ucrania y a la crisis energética (*REPowerEU*), la reforma del mercado eléctrico, la Ley de la industria de cero emisiones netas (NZIA), la Ley europea de materias primas fundamentales (CRMA) y la regulación para frenar la deforestación importada (EUDR), entre otras. La UE también debe aplicar los capítulos de Comercio y Desarrollo Sostenible (TSD) en los acuerdos comerciales existentes e incluirlos en las negociaciones pendientes. Algunas de estas iniciativas corren el riesgo de ser percibidas por los socios de la UE como instrumentos para el proteccionismo climático, o incluso como neocolonialismo verde, y exigirán una activa diplomacia energética y climática europea.

3 *Greenshoring* como patrón de descarbonización competitiva abierta

Se denomina *greenshoring* a la sustitución de suministradores con elevadas emisiones o usos menos sostenibles de los recursos por proveedores con menores emisiones y mejor desempeño ambiental. Ese patrón permite alinear valores e intereses, europeos y españoles, primando la cooperación económica con países que quieran avanzar en la transición energética, atraer inversiones en sus industrias descarbonizadas e integrarse en las nuevas cadenas de valor transnacionales. Muchos analistas prevén una política energética más orientada a la competitividad, especialmente la industrial, y a la seguridad de abastecimiento, pero la lucha contra el cambio climático sigue figurando entre las principales prioridades de los europeos y españoles. No deben suscitarse falsos dilemas entre seguridad económica, autonomía estratégica y descarbonización. Aunque la transición hacia proveedores con menores emisiones puede implicar costos iniciales más altos, a medio y largo plazo mejoraría la resiliencia de la cadena de suministro y la competitividad industrial. Sus desafíos de implementación deberán ser abordados para que los nuevos proveedores alternativos cumplan unos mínimos estándares ambientales y puedan satisfacer la demanda de la UE. Desde España se propone un patrón de descarbonización competitiva abierta como la mejor manera de proyectar un modelo energético atractivo para los propios europeos y para el resto del mundo.

4 Continuar sorteando los riesgos geopolíticos del régimen fósil

La nueva Comisión deberá mantener la atención sobre la seguridad de suministro de gas y petróleo, abordando simultáneamente el desacoplamiento de Rusia y las consecuencias de las crisis de Gaza en el mar Rojo y sobre las tensiones Israel-Irán. El techo de precios del G7 al petróleo ruso no ha tenido los resultados esperados, las importaciones europeas de gas natural licuado (GNL) de Rusia han aumentado el último año y la UE sigue importando

minerales estratégicos y combustible nuclear rusos. Dadas las diferencias europeas y la fatiga sancionadora, la nueva Comisión tendrá muy complicado aprobar sanciones energéticas drásticas sobre Rusia, aunque ya se han planteado sanciones a determinados aspectos de las importaciones de GNL ruso que, de prosperar, podrían ampliarse por la nueva Comisión. La crisis del mar Rojo ha deteriorado las expectativas energéticas y económicas europeas, elevando la prima de riesgo geopolítico del petróleo, sus costes de transporte y los del GNL. También ha tensionado las cadenas de suministro y aumentado las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte marítimo, y con ellas el coste en impuestos de las escalas en puertos europeos. Las dificultades gasistas de Egipto y la guerra en Gaza han frenado las expectativas europeas de diversificar su suministro de gas en el Mediterráneo oriental, mientras que la escalada entre Israel e Irán amenaza con desatar serias perturbaciones en los mercados de gas y petróleo (incluyendo las nuevas sanciones estadounidenses sobre el crudo iraní). La eventual moratoria en los proyectos estadounidenses de GNL supone un riesgo añadido a medio plazo. La nueva Comisión deberá considerar este nuevo contexto y proseguir con el desarrollo de la plataforma europea para compras conjuntas de gas, aunque algunos observadores se plantean su eficacia. También tendrá que continuar anticipando las consecuencias a largo plazo de la descarbonización europea sobre los productores de hidrocarburos más expuestos, algunos de los cuales tienen gran relevancia geopolítica para la UE. En este contexto resulta fundamental que la UE cuide a suministradores clave como Argelia o Libia y les ofrezca oportunidades en el proceso de transición energética.

5 Aplicar el CBAM y gestionar la nueva geoeconomía del carbono

La diplomacia energética y climática europea tiene el reto de presentar el CBAM como un incentivo a la descarbonización de aquellos países que quieran incorporarse a un club climático integrado por miembros con mecanismos de precios de carbono. Para ello debe instrumentar esquemas que eviten las alegaciones de proteccionismo climático, compensando los efectos negativos del CBAM, especialmente en los países menos desarrollados. Además, la UE deberá esforzarse en sincronizar sus políticas de descarbonización e industriales con las de sus socios comerciales (EGD con IRA estadounidense y con el *Belt and Road Initiative*, BRI, chino). También deberá defender la industrialización verde impulsando la adopción por los Estados miembros del NZIA y del CRMA en el marco del plan de industrialización del Pacto Verde Europeo (*Green Deal Industrial Plan*), abordar las ayudas de Estado y continuar apoyando a sus socios comerciales en la adaptación a nuevas iniciativas como el reglamento sobre la deforestación (EUDR).

6 Mitigar los riesgos geopolíticos de la descarbonización

La Comisión entrante tendrá que abordar la mitigación de los riesgos geopolíticos de la descarbonización. Una vez salvadas las urgencias de la crisis energética, y teniendo en cuenta el actual contexto, deberá volver a centrarse en la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo, proyectando la descarbonización como un elemento central de la autonomía estratégica europea que ofrece oportunidades a sus socios energéticos y comerciales. Concretamente, la Comisión entrante deberá abordar los riesgos geopolíticos del régimen renovable invirtiendo en redes e interconexiones (eléctricas y de gases renovables), fomentando las renovables en los socios mejor posicionados para su despliegue, asegurando el acceso a los minerales estratégicos requeridos para la descarbonización y depurando su diplomacia del hidrógeno para dotarla de mayor realismo. También deberá subsanar las insuficiencias de la iniciativa *Global Gateway*, que ha mostrado poca capacidad de movilización de inversiones, especialmente en comparación con la iniciativa china del BRI con la que aspira a competir.

7 Diplomacia climática y aceptación social

La UE afronta un contexto más adverso también en las negociaciones climáticas internacionales. Para mantener su liderazgo direccional deberá presentar una actualización de sus compromisos climáticos (*Nationally Determined Contributions*, NDC) alineada con la implementación del Pacto Verde Europeo y con la ciencia. La UE podría liderar el establecimiento de una nueva meta para la financiación climática que se aplicará a partir de 2025 (el *New Collective Quantified Goal*, NCQG, que debería decidirse en Bakú en la COP29) si lograra negociar internamente durante el nuevo ciclo institucional el mantenimiento de su notable aportación a la financiación climática internacional. En previsión de una menor ambición de algunos de los mayores emisores, la UE podría reforzar sus alianzas para forjar un liderazgo climático más compartido, especialmente con América Latina. Como líder ideacional, la UE podría proponer el desarrollo de compromisos de actores que no son Parte del proceso negociador (*Non-Party stakeholder Determined Contributions*, NPDC) que alimentarían futuras evaluaciones del avance hacia los objetivos climáticos. A nivel interno se revisará el objetivo de reducción de emisiones a 2040 y la gobernanza climática. Es necesario complementar el mecanismo de transición justa del *phase-out* (abandono) de los combustibles fósiles ampliándolo al *phase-in* (despliegue) de las tecnologías y políticas para la descarbonización¹ para alcanzar las emisiones netas nulas sin dejar a los ciudadanos y a los sectores afectados atrás.

1 Muñiz San Martín y Moya i Matas, 2023.

8 Implicaciones de acción exterior europea en perspectiva española

Las preferencias de España se enmarcan en un amplio apoyo ciudadano a la lucha contra el cambio climático que, pese a haber caído como en el resto de la UE, sigue siendo alto y legítima una acción climática ambiciosa. La preocupación por la competitividad se compensa con las oportunidades económicas de la descarbonización, que en un país con abundante recurso y capacidades renovables se percibe como una oportunidad para atraer las nuevas industrias descarbonizadas y las intensivas en energía. Ese mismo modelo de localización verde se proyecta a la acción exterior y se manifiesta en diferentes dimensiones. El desarrollo de redes e interconexiones eléctricas son claves para incentivar la inversión en renovables y que España pueda contribuir a la descarbonización y a la seguridad energética europea, como hizo durante la crisis energética exportando electricidad y gas a Francia. Las interconexiones también han permitido a Marruecos sortear el cierre del gasoducto Magreb-Europa con el gas y la electricidad exportados desde España. Otra preferencia española es la integración de las cadenas de valor descarbonizadas con sus principales socios comerciales no europeos, especialmente América Latina y los socios mediterráneos. Para ello apuesta por acuerdos de libre comercio con capítulos de sostenibilidad y acceso a minerales críticos. Para España resulta llamativa la relativa ausencia de América Latina en las reflexiones energéticas y climáticas europeas: la región cuenta con importantes recursos fósiles, renovables y minerales, muchos países tienen una baja intensidad en carbono y están muy avanzados en el desarrollo de los mercados renovables. Son socios naturales de la UE en la transición y la Comisión debería proponerles un patrón de integración que aproveche esas ventajas comparativas. En el plano geopolítico, la evolución de Venezuela y las licencias a empresas europeas será otro punto de atención. Respecto a Rusia, España apoya las medidas de desacoplamiento energético y, pese a ser uno de los principales importadores de GNL ruso de la UE, ha mostrado su disposición a adoptar medidas para reducirlas a nivel de la UE, pues las individuales fragmentarían el mercado interior si unos Estados miembros las aplican y otros no. Varias industrias españolas clave se están viendo afectadas por las perturbaciones logísticas de la crisis del mar Rojo, mientras que las preferencias españolas en política exterior apuntan a una implicación significativa de la UE en la reconstrucción energética de Gaza.

1 Introducción

Este *policy paper* trata de identificar las prioridades para la diplomacia energética y climática de la Comisión entrante desde una perspectiva española. Energía y clima seguirán ocupando un lugar central en las políticas europeas, y su dimensión internacional también tenderá a ganar peso en la acción exterior de la UE. La nueva Comisión deberá aplicar el importante legado energético y climático de su predecesora, pero tendrá que hacerlo en un contexto europeo e internacional muy diferente. Internamente, la aceptación pública de la política climática europea ha decaído en muchos Estados miembros, mientras que las preocupaciones sobre competitividad y seguridad energética han ganado peso. La UE sigue afrontando un paisaje geopolítico exigente que conjuga la necesidad de mantener los esfuerzos de diversificación de Rusia con la de gestionar los retos de la descarbonización y las repercusiones internacionales de sus políticas. La Comisión entrante deberá evitar que este nuevo contexto altere el equilibrio alcanzado por las políticas europeas entre descarbonización, competitividad y seguridad energética, legitimándolo ante los europeos y el resto del mundo.

La política climática europea también afronta retos externos e internos. En el plano internacional, el abandono de los combustibles fósiles debe quedar reflejado en NDC más ambiciosos que se presentarán antes de la COP30 en Brasil con el impulso y apoyo de la UE. Esta transición depende de un nuevo objetivo colectivo de financiación NCQG cuyas negociaciones concluirían en la COP29 en Bakú.² Además, la política climática global se enfrenta a un intenso año electoral en algunos de los mayores emisores, como EEUU, la India y la UE, con posibles resultados menos proclives a la ambición. Internamente, la UE debe establecer sus objetivos climáticos a 2040 alineándolos con la ciencia (que exhorta a la UE a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre el 90% y el 95% en comparación con los niveles de 1990) en un contexto menos favorable. La UE se enfrenta también a la reforma del reglamento 2018/199 sobre la Gobernanza de la Unión de Energía y de la Acción por el Clima, que supone una oportunidad para reforzar los requisitos para la convergencia de objetivos e instrumentos para la acción climática en los 27 Estados miembros. En el plano social interno, la aceptación del Pacto Verde Europeo requerirá reforzar la transición justa y ampliarla al despliegue (*phase-in*) de las energías renovables, protegiendo a los sectores más afectados por la descarbonización.

El documento expone primero el extenso legado energético y climático de la Comisión saliente, que deberá ser aplicado en los próximos años pasando del diseño de planes y objetivos a su materialización en inversiones y reformas. A continuación, prescribe un enfoque de la diplomacia energética europea que permita alinear sus valores e intereses, siendo también sensible a las preferencias de sus principales socios energéticos y comerciales, actuales y potenciales. En concreto, aboga por un patrón de descarbonización competitiva abierta basado en el *greenshoring*: potenciar la cooperación con aquellos países que quieran progresar en su transición energética y atraer industrias descarbonizadas. La cuarta sección

² Lázaro Touza *et al.*, 2024a; Lázaro Touza, 2023.

aborda la necesidad de seguir gestionando los riesgos geopolíticos del régimen fósil a corto y medio plazo: desacoplamiento de Rusia, riesgos de mayor desbordamiento de la crisis de Gaza al mar Rojo y al enfrentamiento entre Israel e Irán, la situación en Venezuela o una eventual moratoria estadounidense de proyectos de GNL, entre otros. También apunta a la necesidad de anticipar a largo plazo las consecuencias de la descarbonización europea sobre aquellos monoprodutores de hidrocarburos de mayor peso geopolítico para la UE.

El quinto apartado está dedicado a cómo gestionar la geoeconomía del carbono que introducen el CBAM, el NZIA, el CRMA y el EUDR para evitar las acusaciones de proteccionismo e injusticia climáticas que han suscitado. El sexto apartado trata el imperativo para la Comisión entrante de mitigar los riesgos geopolíticos de la descarbonización, analizando vectores como redes e interconexiones, fomento exterior de las renovables, minerales estratégicos y diplomacia del hidrógeno. La séptima sección trata la diplomacia climática de la UE, analizando elementos de la acción exterior europea como la financiación climática internacional, la actualización de su NDC y las propuestas potenciales en las negociaciones climáticas internacionales, reflexionando sobre cómo aumentar la aceptación del Pacto Verde Europeo. El último apartado concluye sintetizando las principales implicaciones de acción exterior energética y climática para la nueva Comisión, así como las preferencias españolas.

2 El legado de la Comisión saliente

La Comisión Europea saliente puede presentar una hoja de servicios muy notable en energía y clima. La UE ha superado la gran crisis energética causada por la interrupción rusa del suministro de gas, cuyo impacto resulta comparable al de las grandes crisis del petróleo de los 70. Se habrán cometido errores y algunas expectativas pueden haberse visto defraudadas, pero ante su hora de la verdad la Comisión y los Estados miembros han respondido a la mayor crisis energética de su historia ofreciendo soluciones compartidas a ritmo frenético. En el marco del Pacto Verde Europeo y antes de reaccionar a la crisis con el plan *REPowerEU*, había presentado numerosas iniciativas para aumentar la ambición en descarbonización, como el *Fit for 55*. Pese a la crisis, la UE se plantea seguir aumentando sus objetivos de reducción de emisiones hasta un 90% en 2040 en comparación con los niveles de 1990, recurriendo al despliegue de renovables como instrumento complementario a la diversificación gasista.

La diplomacia energética y climática europea ha tenido que compaginar el desarrollo de la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo que marcó el inicio de su mandato con la búsqueda de alternativas al gas ruso. La puesta en marcha de la fase preliminar del CBAM, ha sido uno de sus logros. El CBAM persigue evitar las fugas de carbono (pérdida de inversiones intensivas en emisiones, sobre todo industriales, hacia otras jurisdicciones), pero también incentivar la adopción por otros países de sistemas de precios al carbono y favorecer a las economías más descarbonizadas.

La Comisión ha introducido en los acuerdos comerciales de la UE capítulos de TSD con disposiciones sobre el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París, la lucha contra la deforestación, los derechos laborales y la biodiversidad, estableciendo foros para supervisar su implementación y tratar posibles disputas. Por ejemplo, para responder a las acusaciones de Estados miembros como Francia acerca de los problemas de sostenibilidad del acuerdo con el Mercosur, la Comisión preparó un instrumento adicional sobre sostenibilidad de carácter vinculante que clarifica y reafirma los compromisos en la lucha contra la deforestación, biodiversidad, estándares laborales y cumplimiento del Acuerdo de París, cambio climático, protección de bosques, derechos humanos (con especial mención a los pueblos indígenas), y medidas de cooperación y apoyo a la sociedad civil.

En respuesta a la IRA estadounidense, la Comisión propuso la NZIA y la CRMA, que establecen objetivos de contenido local para aumentar la autonomía estratégica de la UE. También ha aprobado una nueva regulación para frenar la deforestación en terceros países (importada) y la degradación forestal global (EUDR). Entre las prioridades de la nueva Comisión estará acompañar a los Estados miembros para aplicar todos estos esquemas, pasando de fijar objetivos a incentivar y supervisar su consecución³, lo que implica una agenda compleja también para su acción exterior.

³ Meeus et al., 2023.

La urgencia de la diversificación gasista erosionó la consistencia a corto plazo de la acción exterior energética y climática europea. Una UE que, promoviendo la transición y la lucha contra el cambio climático, tuvo que recurrir apresuradamente a comprar hidrocarburos a los mismos países a los que hasta hace pocos meses avisaba de la inminente reducción de su demanda. En ocasiones a expensas de otros consumidores a los que la UE sigue animando a avanzar en su transición energética como Bangladesh, Vietnam o Tailandia. La diversificación de suministradores fósiles a corto y medio plazo no puede postergar los objetivos europeos de descarbonización a largo plazo, manteniendo la necesidad de abordar los riesgos de desestabilización que supone para los países productores y ofreciéndoles alternativas.

Adicionalmente, instrumentos como el CBAM, los TSD, la NZIA, la CRMA y el EUDR corren el riesgo de ser percibidos como mecanismos proteccionistas disfrazados de valores ambientales. Las diplomacias europeas del hidrógeno y la de los minerales críticos también afrontan las acusaciones de conformar un nuevo “colonialismo verde”, según el cual la UE sólo pretende perpetuar el patrón de interdependencia heredado del régimen fósil asegurando su acceso a los recursos requeridos por el régimen renovable emergente. La nueva Comisión deberá ser cuidadosa en la implementación de estos paquetes y diseñar medidas de acompañamiento para evitar que estas alegaciones erosionen el potencial del Pacto Verde Europeo.

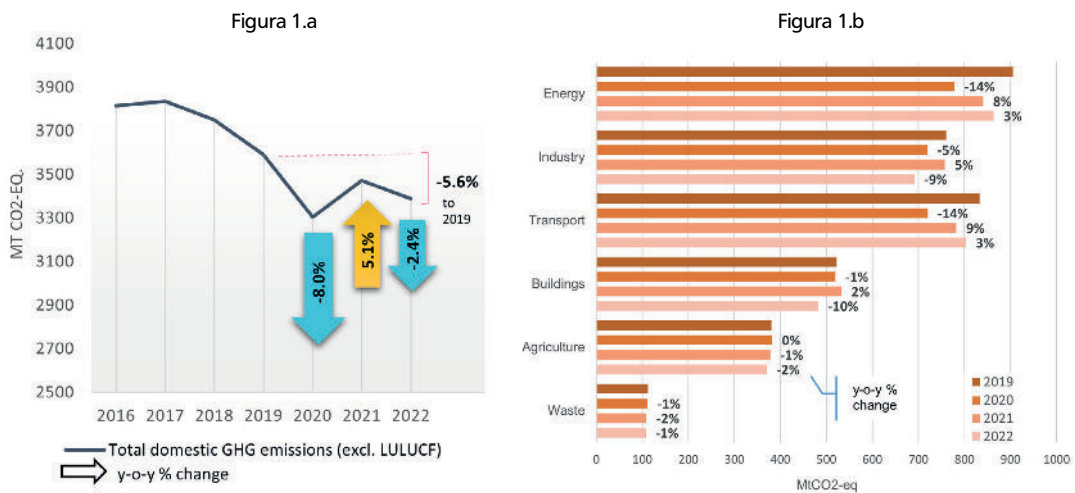
En cuanto al legado climático de la Comisión saliente, las emisiones de gases de efecto invernadero a finales de 2022 se habían reducido un 5,6% con respecto a 2019 (*European Commission, 2023a*) (véase la Figura 1a).⁴ Como muestra la Figura 1b, todos los sectores analizados (energía, industria, transporte, edificios, agricultura y residuos) han reducido sus emisiones entre 2019 y 2022, con un descenso acusado durante el primer año del COVID y un repunte posterior que no obstante no llega a alcanzar los niveles de emisiones de 2019. El descenso en las emisiones entre 2019 y 2022 es especialmente acusado en el sector industrial y en el sector de la edificación, siendo y más moderado en el sector del transporte.

No obstante, el comité científico europeo de cambio climático (*European Scientific Advisory Board on Climate Change, ESABCC*), indicaba en 2023 que son necesarios mayores esfuerzos para alcanzar los objetivos climáticos de la UE.⁵ La ambición necesaria es mayor, pero el contexto resulta menos propicio para aumentarla.

4 Las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la UE se han reducido un 32,5% entre 1990 y 2022, mientras que el PIB ha crecido un 66%. En 2023 la reducción de emisiones para los sectores sujetos al mercado europeo de emisiones fue del 15,5% en comparación con 2022. Las emisiones de los sectores ETS se sitúan un 47% por debajo de los niveles de emisión de 2005, una reducción mucho mayor que la de los sectores difusos (transporte, residencial y comercial), lo cual justificaría la extensión del mercado europeo de emisiones no sólo al sector del transporte y la edificación (ETS2) sino también a la agricultura (ETS3), como plantean Pisani-Ferry, Tagliapietra y Zachmann (2023). Las extensiones presentes y futuras del ETS requerirán medidas de acompañamiento a sectores, regiones y colectivos vulnerables con el fin de limitar las “geografías del descontento” (véase Rodríguez Posé y Bartalucci, 2023).

5 ESABCC, 2024.

Figura 1. Emisiones de gases de efecto invernadero de la UE (excluyendo uso de la Tierra, cambio en el uso de la Tierra y silvicultura (Figura 1a) y por sectores (Figura 1b), 2019 - 2022



Fuente: European Commission (2023a: 6).

Los principales instrumentos de acción climática que marcarán el futuro de la UE son el Pacto Verde Europeo, con su Ley Europea del Clima (incluyendo los objetivos legalmente vinculantes de reducir las emisiones en al menos un 55% en 2030 y de convertir a la UE en la primera región climáticamente neutra en 2050), los más de 500.000 millones de euros asignados o previstos para la acción climática desde 2019⁶ y el paquete normativo *Fit for 55* presentado en julio de 2021. La Figura 2 resume brevemente algunas de las iniciativas clave del Pacto Verde Europeo y del paquete *Fit for 55*.

6 Pisani-Ferry *et al.*, 2023.

Figura 2. Iniciativas y propuestas clave del Pacto Verde Europeo y del *Fit for 55*

Iniciativa legislativa o ejecutiva	Referencia	Objetivos	Comentarios
Ley Europea del Clima	Reglamento (UE) 2021/1119	Convertir en legalmente vinculantes los objetivos del Pacto Verde Europeo. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55% en 2030 con respecto a 1990. Alcanzar la neutralidad climática en 2050.	Para proporcionar asesoramiento científico independiente sobre medidas, objetivos y coherencia con la Ley se establece el ESABCC.
Revisión de la directiva de fiscalidad de la energía	COM (2021) 563 final	Adaptar la fiscalidad energética para que el impuesto a los combustibles se establezca en función del contenido energético de los mismos y de su impacto ambiental, evitando las exenciones. El propósito es alinear la fiscalidad energética con los objetivos de descarbonización.	Revisión incluida en el paquete <i>Fit for 55</i> . En noviembre de 2023 las posiciones de los Estados miembros seguían siendo divergentes, sin que en el momento de la publicación de este documento haya habido avances en la revisión de la directiva de fiscalidad de la energía.
Revisión y ampliación del mercado europeo de emisiones (ETS)	Directiva (EU) 2023/959 Reglamento (UE) 2023/957 Reglamento (UE) 2023/955	Revisar el ETS para su adaptación a los nuevos objetivos de descarbonización. La Directiva (EU) 2023/959 establece una reducción del 62% de las emisiones en los sectores ETS ⁷ en 2030 frente a las emisiones de 2005 (vs. el 43% anterior). Para ello, se disminuye el factor de reducción lineal (LRF) que pasa a ser el 4,3% anual (vs. 2,2% anterior) entre 2024 y 2027 y el 4,4% a partir de 2028, año en el cual se planteará la inclusión de los residuos sólidos urbanos en el ETS. Se reduce el techo de emisiones en 90 millones de toneladas desde 2024 y en 27 millones a partir de 2026, pero una variación excesiva en el precio del CO ₂ supondría la disponibilidad de 75 millones de toneladas de la reserva de estabilidad del mercado (MSR). Se incluye el transporte marítimo (Reglamento (EU) 2023/957).	Para limitar el impacto del nuevo ETS en los consumidores vulnerables se establece el Fondo Social para el Clima (SCF) (Reglamento (UE) 2023/955) que se usará para mejorar la eficiencia energética en edificios e integrar renovables, apoyar la movilidad baja en emisiones y a los consumidores vulnerables. El SCF estaría dotado con 65.000 millones entre 2026 y 2032 financiados con los ingresos del ETS II. Se espera que los Estados cofinancien hasta en un 25%, alcanzando el SCF 80.000 millones de euros. Se establece un máximo del 37,5% en apoyo directo a las rentas. Los Estados miembros deberán presentar planes sociales para el clima (SCP) a finales de junio de 2025. Se propone además aumentar la cuantía del Fondo de Innovación y del Fondo de Modernización para limitar el impacto de la reforma del ETS.

7 Los sectores incluidos en el mercado europeo de emisiones (ETS) son: el sector eléctrico y de producción de calor, los sectores industriales intensivos en el consumo energético (refinerías de petróleo, productores de acero, producción de hierro, aluminio, metales, cemento, cal, cristal, cerámica, pasta de papel, papel, cartón, productos químicos y aviación comercial en el Espacio Económico Europeo).

Iniciativa legislativa o ejecutiva	Referencia	Objetivos	Comentarios
		<p>Se establece un mercado europeo de emisiones adicional (ETS2) para los sectores del transporte por carretera y la edificación, que, si bien están cubiertos por la regulación del reparto de esfuerzo (que requiere que los sectores no ETS reduzcan las emisiones en un 40% en 2030 con respecto a los niveles de 2005⁸ no están sujetos a un precio de CO₂ a nivel europeo.</p>	
<p>Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM)</p>	<p>Reglamento (EU) 2023/956</p>	<p>Proporcionar un terreno de juego equilibrado para las empresas de la UE a través de un club climático transformacional.⁹ Prevenir la fuga de carbono (<i>carbon leakage</i>). Eliminar gradualmente la asignación gratuita de permisos de emisión en los sectores incluidos en el ETS. Animar a que otros países establezcan un precio al CO₂. Tras un período transitorio de recogida de información (2023-2025) el CBAM empezaría a operar en 2026.</p>	<p>En teoría, el CBAM supondría que todos los productos regulados por el mecanismo (hierro, acero, cemento, fertilizantes, aluminio, electricidad, hidrógeno, etc. en primera instancia pero ampliándose a partir de 2030 a todos los sectores incluidos en el ETS) estarían sujetos a un precio del CO₂ equivalente, bien porque en el país de origen del producto se aplique el mismo precio del CO₂ y por tanto los importadores se deduzcan el importe del CBAM, bien porque los importadores del producto no sujeto a un precio de CO₂ equivalente pagan el CBAM. La UE apoyará a los países menos avanzados (PMA) con el fin de que se puedan adaptar al CBAM y que descarbonicen sus industrias manufactureras, dentro del límite marcado por el presupuesto plurianual y la financiación climática internacional.</p>
<p>Modificación del reglamento sobre emisiones de turismos y vehículos comerciales ligeros</p>	<p>Reglamento (EU) 2023/851</p>	<p>Se establece el fin de la venta de vehículos con motor de combustión interna en 2035. Además, en 2030 las emisiones de los vehículos deben reducirse en un 55% con respecto a los niveles de emisión de 2021 y un 50% de reducción de emisiones de las furgonetas.</p>	<p>Se modifica el Reglamento (UE) 2019/631 Se adelanta en cinco años la fecha previa (2040) del <i>phase-out</i> de vehículos con motor de combustión interna.</p>

8 European Commission, 2024b.

9 Falkner et al., 2022.

Iniciativa legislativa o ejecutiva	Referencia	Objetivos	Comentarios
Revisión de la directiva sobre fuentes de energía renovables	Directiva (EU) 2023/2413	Se propone que el consumo de energía final renovable sea el 42,5% en 2030 con la posibilidad de aumentar dicho porcentaje en un 2,5%, alcanzando el 45% (vs. el 32% anterior) y se proponen objetivos sectoriales para la industria, los edificios, sistemas de calefacción y refrigeración.	La revisión de la directiva sobre fuentes de energía renovables viene precedida por la Directiva 2009/28/EC cuyo objetivo era alcanzar un 20% de renovables en el consumo de energía, con objetivos vinculantes y diferenciados por Estados miembros, a lo que añadía un 10% para el sector del transporte para todos los Estados miembros que, en general, no se cumplió. Además, incluía mecanismos de apoyo adicionales al despliegue de las renovables transfronterizos gracias a transferencias estadísticas, proyectos conjuntos, mecanismos de apoyo conjuntos y garantías de origen. En 2018 la directiva 2018/2001 (RED II) actualiza el objetivo de penetración de renovables a un 32% en 2030 sin establecer objetivos para los Estados miembros pero que obliga, vía el reglamento de gobernanza (Regulación 2018/1999), a presentar Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC) que deben responder a los objetivos climáticos de la UE. ¹⁰ También estableció un objetivo del 14% de penetración de renovables en el sector del transporte.

¹⁰ Wilson, 2021.

Iniciativa legislativa o ejecutiva	Referencia	Objetivos	Comentarios
Eficiencia energética	Directiva (EU) 2023/1791	Se establece una reducción del 11,7% en el consumo de energía final en comparación con los esfuerzos de los escenarios de referencia de la UE de 2020 que incorporan los primeros Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima. El objetivo mencionado limita el consumo de energía final a 763 Mtoe y a 992 Mtoe de consumo de energía primaria. Esto equivale a un objetivo de eficiencia del 40,5 % del consumo de energía primaria y un 38 % del consumo de energía final en comparación con las previsiones de la hipótesis de referencia de la UE de 2007 para 2030.	Previamente, en 2012, la directiva 2012/27/EU establecía el objetivo de reducir el consumo de energía en un 20% en 2020. El cuarto paquete energético, paquete de energía limpia para todos los europeos, establece en 2018 el objetivo de reducir el consumo de energía en 2030 en un 32,5% frente al consumo estimado para ese año (Directiva 2018/2002/EU). Las previsiones no son buenas acerca del cumplimiento de los objetivos, especialmente en el sector del transporte y de la edificación.
Revisión de la regulación sobre el reparto de esfuerzo de la reducción de emisiones para sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión	Reglamento (EU) 2023/857	El objetivo es reducir las emisiones de los sectores no incluidos en el mercado europeo de emisiones en un 40% en 2030 en comparación con los niveles de 2005. Los Estados miembros contribuirían con reducciones en los sectores no ETS que oscilan entre el 10% y el 50%.	Se revisa la regulación (EC) 2018/842 en la que se establecía que las emisiones de los sectores no incluidos en el ETS se reducirían en un 30% en 2030 en comparación con los niveles de emisiones de 2005.

Fuente: actualizado y adaptado de Lázaro Touza y Escribano (2022: 236-237).

La Comisión von der Leyen ha sido consciente de que la implementación de objetivos crecientemente ambiciosos requerirá la aceptación ciudadana en un momento en el que, a pesar de que la preocupación por el cambio climático sea muy alta, es menor que en 2021.¹¹ Para reducir los efectos de la transición en las personas, sectores y regiones más afectadas, en 2020 se desarrollaba el mecanismo de transición justa como parte del *Green Deal Investment Plan*.¹² Los fondos NGEU y el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de España contemplan además la asignación de fondos para una transición que no deje a nadie atrás. Además, en 2023 se publicaba el Reglamento (UE) 2023/955 del Fondo Social para el Clima, cuyo objetivo es apoyar la implementación de los proyectos incluidos en los planes sociales climáticos de los Estados miembros.

Respecto al legado en diplomacia climática, el Pacto Verde Europeo establece como prioridad mantener el liderazgo europeo mediante el ejemplo.¹³ El paquete *Fit for 55* constituye una herramienta fundamental de implementación del NDC de la UE. Las conclusiones del Consejo en materia de clima han marcado una posición europea ambiciosa en las negociaciones internacionales¹⁴, especialmente en materia de:

- Mitigación, proponiendo uno de los objetivos más ambiciosos de los países desarrollados.
- Financiación, siendo el mayor contribuyente a la financiación climática internacional con 28.500 millones de euros en 2022.¹⁵
- Transición justa, apostando de manera creciente por una transición basada en los derechos de los trabajadores.
- Ampliación de la agenda climática, reforzando el nexo entre acción climática, paz y seguridad.

11 European Commission, 2023b.

12 European Commission, 2024e.

13 European Commission, 2019.

14 Véase Council of the European Union, 2019; 2021; 2022; 2023a; 2024.

15 Consejo de la Unión Europea, 2023b.

3 Greenshoring: un patrón de descarbonización competitiva abierta para la UE

Como ya se ha avanzado, el contexto interno y externo de la nueva Comisión es muy diferente al que encontró la saliente. Internamente, la crisis energética ha sesgado las preocupaciones de los ciudadanos europeos hacia la seguridad energética y económica, en particular hacia la competitividad industrial. Las recientes protestas de los agricultores europeos han reforzado los pronósticos de una menor propensión climática en la nueva Comisión, y aunque lo peor de la crisis energética se haya superado, ésta sigue pesando sobre la opinión pública. Externamente, hay preocupación entre los países afectados por las consecuencias del CBAM, los efectos del EUDR, el rechazo europeo a firmar sendos acuerdos de libre comercio con Mercosur y Australia, y las medidas de contenido local de la NZIA y la CRMA.

Aunque el objeto de este documento es la diplomacia energética y climática de la UE, y no sus políticas internas, resulta difícil deslindar ambas dimensiones. Una acción exterior consistente debe alinear valores e intereses si quiere contar con apoyo ciudadano. Según las encuestas más recientes realizadas en España y en la UE, la prioridad otorgada por la opinión pública a la lucha contra el cambio climático se ha visto erosionada por la seguridad energética y económica, pero sigue siendo alta. Los valores de la ciudadanía europea siguen siendo consistentes con la ambición de sus objetivos climáticos, como se verá en el apartado dedicado a la política climática.

Respecto a los intereses, la política energética de la nueva Comisión deberá responder a la preocupación compartida por la seguridad energética y la pérdida de competitividad de la industria europea, en particular de los sectores más intensivos en energía. Un estudio del *European Council on Foreign Relations* (ECFR) basado en entrevistas con analistas y responsables europeos de la política energética muestra que en varios Estados miembros se plantea pausar el ritmo de aplicación del Pacto Verde Europeo para no perder competitividad. También apunta a la necesidad de insistir en los beneficios de la acción climática basándose en que procura soberanía energética y ofrece oportunidades económicas, para las que hay financiación de la UE, además de seguir destacando la vulnerabilidad europea frente al cambio climático y los costes de la inacción.¹⁶

La nueva Comisión corre el riesgo de quedar atrapada en el supuesto trilema, bastante simplificador, entre descarbonización, seguridad energética y competitividad. Las relaciones entre objetivos no siempre son lineales y descarbonización, seguridad y competitividad resultan complementarios, siquiera parcialmente, cuando se dan las condiciones adecuadas. Tampoco se trata de relaciones estáticas, pues el progreso tecnológico y las economías de escala han convertido a las renovables en las fuentes de energía más baratas de la historia. Por ejemplo, el rápido desarrollo de las renovables en España hace que, en condiciones de alta insolación y viento, durante el día la oferta supere a la demanda y los precios mayoristas sean muy bajos. La ausencia de interconexiones y soluciones de almacenamiento

¹⁶ Dennison & Engström, 2023.

y flexibilidad ocasionan una baja tasa de captura de los precios que desincentiva la inversión en renovables. Los problemas de intermitencia que plantean tienen por tanto soluciones técnicas cuyo desarrollo debe acelerarse.

Aunque la transición hacia proveedores con menores emisiones puede implicar costes iniciales más altos debido a los estándares más estrictos de producción, a medio y largo plazo mejoraría la resiliencia de la cadena de suministro frente a riesgos climáticos y regulatorios. No obstante, para algunos *stakeholders* españoles, el *greenshoring* puede plantear desafíos de implementación que deberán ser abordados, especialmente encontrar proveedores alternativos que cumplan con unos mínimos estándares ambientales y puedan satisfacer los volúmenes de suministro y calidades que demanda la UE.

La transición energética también es un vector de crecimiento económico, no una rémora como parece haberse instalado en algunos círculos europeos. Según la Agencia Internacional de la Energía¹⁷, el sector de la “energía limpia” representó el 10% del crecimiento del PIB mundial en 2023, un valor añadido similar al de la industria aeroespacial. La mayor contribución al crecimiento económico de las energías limpias se produjo en la UE, donde representó casi un tercio del (escaso) crecimiento del PIB; en China fue un 20% y en EEUU un 6%. Las inversiones en el sector de energías limpias europeo más que se duplicaron entre 2022 y 2023, impulsadas principalmente por la fabricación de baterías. Un estudio reciente¹⁸ sugiere que los beneficios de la senda de reducción del 90% de las emisiones para 2040 superan con creces a sus costes: las inversiones asociadas reindustrializarían la UE y crearían puestos de trabajo en industrias descarbonizadas; reforzarían la seguridad energética, ahorrando millones de euros en importaciones de hidrocarburos; y reducirían significativamente la factura energética de los hogares.

Desde España se plantea una descarbonización competitiva abierta que suponga un motor de desarrollo y modernización industrial. España aspira a que el peso creciente de las renovables en su matriz eléctrica siga reduciendo progresivamente los costes de la electricidad en comparación con los de los Estados miembros más dependientes de los hidrocarburos. Este planteamiento se complementa con un modelo escalonado de despliegue del hidrógeno verde, basado en una primera fase en el desarrollo de polos y valles regionales y la sustitución del hidrógeno no renovable. Juntos, ambos elementos suponen un factor de competitividad en sectores intensivos en energía, incluyendo las industrias que quieren sustituir los hidrocarburos por hidrógeno renovable. España también plantea objetivos ambiciosos en materia de almacenamiento e interconexiones con el resto de la UE para aumentar la flexibilidad, escala, seguridad e integración del futuro sistema energético descarbonizado europeo.

El recientemente publicado Informe Letta¹⁹ concluye que una de las principales razones que explican la disminución de la competitividad europea es la ausencia de un mercado único en sectores clave como el energético, proponiendo una transición justa, verde y digital

17 Cozzi *et al.*, 2024.

18 Kalcher & Makaroff, 2024.

19 Letta, 2024.

como catalizador de un verdadero mercado único europeo, enfatizando las carencias de la Unión de la Energía para avanzar en la integración energética y aprovechar lo que el informe considera uno de los mejores activos energéticos de la UE: el potencial de una red energética que abarque todo el continente europeo. La propuesta más novedosa en materia energética y climática es la creación de una agencia de suministro de energía limpia (*clean energy delivery agency*) para 2027. Entre sus funciones estarían las de actuar como una “ventanilla única” para los procesos de obtención de permisos y certificación, así como la financiación de infraestructuras transfronterizas mediante un fondo para el despliegue de renovables a gran escala (*clean energy deployment fund*).

Esta propuesta está vinculada a los desarrollos de la eólica del mar del Norte (generación de electricidad e interconectores) que, siendo relevante para los objetivos de la UE, deja de lado las necesidades de países periféricos o sin tanto potencial *offshore*, caso de los Estados miembros mediterráneos. Cualquier entidad que se cree en línea con esta sugerencia debería velar por mantener las condiciones de igualdad en el mercado interior europeo para no priorizar los desarrollos del mar del Norte a expensas de otros ya previstos, como las interconexiones de la península Ibérica con Francia. El Informe Letta también propone subastas regionales de renovables que permitan la competencia transfronteriza entre empresas e instalaciones, un mecanismo ya existente también muy centrado en el *offshore* del mar del Norte que hasta ahora no se ha podido desarrollar por falta de interés; algunos analistas han propuesto extender estas subastas al almacenamiento.²⁰

El informe Letta ha recibido críticas por proponer fondos que no está claro que la UE pueda proveer si el nuevo ciclo político gira hacia el conservadurismo fiscal tras varios años de gasto continuado para afrontar la pandemia y la crisis energética; especialmente si compite con el aumento de los gastos en defensa por el nuevo énfasis en la seguridad y la necesidad de aumentar la autonomía estratégica europea en este campo.²¹ Este será uno de los grandes retos energéticos y climáticos del próximo ciclo institucional europeo: se entra en la fase decisiva de implementación de los planes aprobados y hay que realizar las inversiones requeridas en un contexto previsible de menos recursos y mayor competencia en el gasto.

En el plano de la seguridad energética, es previsible que la Comisión entrante dé continuidad a la idea de plantear la descarbonización como forma de alcanzar la autonomía estratégica. Hace al menos dos años, los transcurridos desde la crisis energética, que el hipotético dilema entre seguridad energética y competitividad debería haber quedado zanjado: pocas materias primas han causado más costes económicos e inseguridad energética a la UE y sus Estados miembros que la excesiva dependencia de varios de ellos del “barato” gas ruso. Se ha sugerido que la nueva Comisión deberá empezar a priorizar la descarbonización frente a los esfuerzos de diversificación que absorbieron a su predecesora durante la crisis energética.²²

²⁰ McWilliams *et al.*, 2024.

²¹ Mathiesen *et al.*, 2024.

²² Van de Graaf, 2023.

En realidad, diversificación y descarbonización también son objetivos complementarios. La UE deberá proseguir con su diversificación energética, pero ésta no sólo consiste en sustituir a Rusia por otros suministradores de gas y petróleo. El despliegue de renovables dentro de la UE y la sustitución a más largo plazo de parte de las importaciones de hidrocarburos por electricidad o hidrógeno renovables también constituyen una diversificación simultánea de fuentes y orígenes. Como se abordará más adelante, la Comisión entrante deberá gestionar las nuevas interdependencias de la cadena de valor renovable y mitigar sus riesgos, desde el acceso a los minerales críticos a las tecnologías y equipos. Pero no existe un conflicto fundamental entre la diversificación y la descarbonización, sino más bien lo contrario.

En suma, resulta necesario evitar los retrocesos y mantener un ritmo acelerado en la transición energética: aunque no exista un conflicto fundamental entre descarbonización, competitividad y seguridad energética, se seguirán requiriendo reformas e inversiones para que la UE pueda beneficiarse de sus complementariedades.

4 Continuar sorteando los riesgos de la geopolítica fósil

Si descarbonización, competitividad y sostenibilidad se plantean como un triángulo virtuoso, aunque imperfecto, la diplomacia energética y climática europea debe centrarse en minimizar los riesgos geopolíticos durante la transición energética. Por un lado, la nueva Comisión deberá mantener la atención sobre la seguridad de suministro de gas y petróleo. Por otro, debe seguir avanzando en anticipar los riesgos que la transición puede tener a medio y largo plazo sobre sus suministradores de hidrocarburos más expuestos a la transición energética, como Argelia, Azerbaiyán, Egipto y Libia, los productores del golfo Pérsico y algunos africanos (Nigeria, Angola) y latinoamericanos (Venezuela).

4.1. Petróleo

El mercado del petróleo sigue planteando riesgos a corto y medio plazo. El techo de precios impuesto por el G7 al petróleo ruso no ha tenido los resultados esperados y Rusia ha sido capaz de prescindir de los servicios occidentales de seguro y transporte recurriendo a la denominada “flota fantasma”. Gracias a ella, ha conseguido seguir colocando su petróleo y derivados a precios muy superiores a los 60 dólares por barril establecidos por el tope del G7, obligando a la UE a contemplar alternativas.²³ Esta operativa no sólo ha evitado que el tope de precios al petróleo ruso surta efecto, sino que ha generado un mercado petrolero más opaco y difícil de monitorizar. Una parte del crudo ruso es exportado a países que posteriormente lo refinan y reexportan, incluso a la propia Europa. Las diferencias en el seno de la UE y la fatiga sancionadora en algunos Estados miembros harán que sea difícil revisar las exenciones concedidas a Hungría, Eslovaquia y República Checa, que siguen importando petróleo ruso por el ramal sur del oleoducto Druzhba.²⁴

La crisis del mar Rojo ha irrumpido con fuerza en el paisaje energético europeo, elevando la prima de riesgo geopolítico del petróleo por los ataques huzí en las proximidades de Bab el-Mandeb.²⁵ La redirección de petroleros por la ruta del cabo de Buena Esperanza ha dificultado y encarecido la logística de la industria petrolera europea, manteniendo los precios en niveles elevados. Este largo desvío está aumentando las emisiones del transporte marítimo, implicando una carga impositiva más elevada para los buques que hagan escala en los puertos europeos tras la reciente expansión del sistema de comercio de derechos de emisión (ETS) de la UE al sector marítimo. También supone una mayor huella de carbono en la cadena de valor de muchas industrias europeas que afecta al cumplimiento de los criterios de sostenibilidad a que están sometidas.

Los ataques en el mar Rojo pueden también obstaculizar la distensión con Irán, que viene aumentando su producción y exportación de petróleo gracias a la relajación en la

²³ Ribakova, *et al.*, 2023.

²⁴ Heussaff *et al.*, 2024

²⁵ Escribano & Urbasos, 2023a; Escribano y Urbasos (2024).

supervisión estadounidense de las sanciones. La reciente escalada entre Irán e Israel, con ataques directos a objetivos en sus respectivos territorios, provocó una subida inicial de los precios del petróleo (y también del gas en Europa), pero la percepción de los mercados de una actitud de cierta contención hizo retroceder los precios posteriormente. En abril, la Cámara de Representantes de EEUU aprobó nuevas sanciones a las exportaciones de petróleo de Irán que debe aprobar el Senado. Ello permitiría sancionar todos los barcos, puertos y refinerías de crudo iraní, desviando barriles al mercado paralelo como ya ocurre con el crudo ruso. En todo caso, los precios seguirán afectados por la volatilidad geopolítica y la prima de riesgo seguirá manteniendo precios elevados mientras no se produzca una distensión creíble en Oriente Medio.

Los acuerdos petroleros entre EEUU y Venezuela para incentivar la apertura del régimen venezolano están también en riesgo por los incumplimientos del presidente Nicolás Maduro. El acuerdo había permitido una recuperación sustancial de su producción y exportación de crudo, además de reencauzarlo por canales formales. El regreso de las sanciones incluiría la no renovación de las autorizaciones que permiten a algunas compañías europeas comprar crudo venezolano, aunque las últimas noticias apuntan a la posibilidad de una mayor flexibilidad estadounidense otorgando licencias o exenciones individuales. La nueva Comisión debe anticipar la actitud más restrictiva de EEUU con Irán y Venezuela, especialmente con una segunda Administración Trump en la Casa Blanca. Además de retirar barriles del mercado, los devolvería a los canales fantasmas, menos transparentes y con mayor riesgo ambiental. En este contexto, resulta fundamental que la UE cuide a suministradores clave como Argelia o Libia, ofreciéndoles un horizonte estable para la exportación de su crudo, así como oportunidades alternativas en el proceso de transición energética.

4.2. Gas natural

Respecto al gas, se ha sugerido a la nueva Comisión reforzar la plataforma del gas, creada entre otros países a instancia española. Este refuerzo no debería limitarse a reponer una fracción mayor del almacenamiento de gas de la UE durante el verano, puesto que una mayor agregación de la demanda de gas europea refuerza el poder de negociación de la UE y su seguridad energética. La experiencia hasta la fecha del funcionamiento de la plataforma del gas y las tendencias del mercado gasista europeo de bajada de precios y reconfiguración hacia el GNL pueden reducir su atractivo, aunque la ampliación a los minerales críticos podría revitalizarla. Pero el mayor impulso a corto plazo podría ser el cierre (total o parcial) de la ruta ucraniana a partir de 2025. Los países europeos sin acceso al litoral, como Austria, Eslovaquia y la República Checa, podrían recurrir a la plataforma para aumentar la capacidad de negociación frente a otros suministradores en su proceso de diversificación y acceso a las terminales importadoras de otros Estados miembros.

La nueva Comisión deberá afrontar también el futuro de las importaciones europeas de GNL ruso, parte importante de las mismas realizadas por España. España ha importado en 2022 y 2023 más de los 3,5 bcm anuales que le corresponden por contratos a largo plazo, cuya cancelación requeriría algún tipo de sanción europea para poder alegar causa de fuerza mayor. El resto parece haber sido adquirido en el mercado *spot* por empresas y divisiones

de *trading* de compañías europeas que no tienen cláusulas de destino final en sus contratos y habrían vendido, directa o indirectamente, GNL ruso en España.²⁶

Dadas las divisiones europeas respecto a introducir nuevas sanciones sobre Rusia para extenderlas al gas, hoy exento de las mismas, parece difícil que la nueva Comisión pueda aumentar la presión sobre el gas ruso. No obstante, hay otras vías de presión ya en marcha que tendrán que aplicarse. El Parlamento Europeo y el Consejo han acordado incluir en el Reglamento de la UE sobre redes de gas e hidrógeno un mecanismo voluntario para que los Estados miembros puedan bloquear temporalmente a los exportadores rusos y bielorrusos la reserva de la capacidad de infraestructura necesaria para los envíos de gas natural, tanto por gasoducto como por GNL.²⁷ Ello permitiría a las empresas europeas rescindir sus contratos invocando cláusulas de fuerza mayor para protegerse ante posibles arbitrajes. La aplicación de esta cláusula bajo un enfoque común de la UE que provenga de la Comisión (y no a título nacional) evitaría la fragmentación entre Estados miembros en caso de que unos la apliquen y otros no. Se podría eludir así la unanimidad que exigiría la adopción de sanciones en el Consejo de la UE, pues esta cláusula es normativa energética mientras que las sanciones son una cuestión diferente que sigue un procedimiento distinto.

En relación con las compras al contado, la undécima ronda de sanciones europeas a Rusia ya incluyó los trasbordos de petróleo y derivados que no cumplieran con el tope del G7, pero no el trasbordo de GNL, aunque no es descartable que se incluyan en el futuro. De hecho, el Reino Unido y los Países Bajos ya han prohibido los servicios de trasbordo de gas en sus puertos.²⁸ España comparte la voluntad europea de desacoplarse energéticamente de Rusia y erosionar sus ingresos, apoyando todos los paquetes de sanciones europeos hasta la fecha. También respaldaría a la nueva Comisión en la implementación de un mecanismo para bloquear las llegadas de GNL ruso a discreción de los Estados miembros, una eventual ampliación de las sanciones o la prohibición de los trasbordos de gas.²⁹ Debe insistirse en que estas medidas se plantean con un enfoque común europeo, a nivel de la UE y liderado por la Comisión.

Un riesgo inesperado a medio plazo procede de la decisión de la Administración Biden de pausar temporalmente la aprobación de nuevos proyectos de exportación de GNL con derecho a exportar a países con los que EEUU no tenga acuerdos de libre comercio. Europa se ha convertido en el mayor importador de GNL estadounidense, que en 2023 representó casi la mitad de los suministros de GNL a la UE. Aunque esos proyectos no entrarían en funcionamiento hasta dentro de unos años, la nueva Comisión deberá permanecer vigilante para evitar que la moratoria afecte a los mercados europeos del gas. Como ocurre con el petróleo, Venezuela será otro foco de la geopolítica del gas en las Américas por la posibilidad de que a medio plazo pueda explotar sus reservas *offshore* y exportarlas a través de las terminales de GNL de Trinidad y Tobago, un vector de diversificación atlántico que la Comisión debería contemplar prospectivamente.

²⁶ Urbasos, 2024a.

²⁷ Urbasos, 2024b. [LinkedIn: Gazprom envía un segundo metanero a España desde su terminal de Portovaya.](#)

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ainger, 2024.

Otro punto de atención será el acuerdo tripartito UE-Egipto-Israel. La difícil situación energética de Egipto, que tuvo que paralizar sus exportaciones de GNL el pasado verano ante la insuficiencia de la producción interna para abastecer su demanda eléctrica por los efectos de la ola de calor estival, pone en duda la capacidad del país para exportar cantidades significativas de gas a la UE. La guerra en Gaza ha dañado las perspectivas de la cooperación gasista en el Mediterráneo oriental, generando también dudas sobre las esperanzas de la UE de poder acceder a esos recursos a medio y largo plazo. La situación entre Chipre y Turquía tampoco ha mejorado, por lo que megaproyectos como el del gasoducto EastMed parecen seguir perdiendo orden de prioridad. Respecto a Gaza, que ya padecía una crisis energética estructural antes de los ataques israelíes, la Comisión debe prepararse para desempeñar un papel importante en la reconstrucción de su arrasado sector energético, una de las prioridades de cualquier escenario posbélico.

La Comisión entrante también deberá empezar a pensar en una estrategia a medio y largo plazo para anticipar el impacto de la reducción de importaciones de hidrocarburos que entrañan sus objetivos de descarbonización. La reducción de ingresos asociada puede tener serias consecuencias económicas y sociales para sus socios energéticos tradicionales, especialmente aquellos situados en su vecindad y con mayores dificultades para diversificar sus economías. La diplomacia energética con países como Argelia, Libia, Egipto, Azerbaiyán y Kazajistán plantea la tensión de aumentar sus suministros a corto plazo en aras de la diversificación para reducirlos a medio y largo plazo conforme la UE avance en su descarbonización. Al igual que ocurre con el petróleo, proponer un horizonte previsible para las exportaciones de gas de un suministrador clave como Argelia será una de las tareas principales de la diplomacia gasista de la nueva Comisión.

A más corto plazo, una caída de los precios del petróleo o el gas puede suponer un contra choque con consecuencias muy negativas para algunos países productores. Las esperanzas europeas de que las renovables o el hidrógeno supongan una solución a la futura caída de ingresos por la exportación de hidrocarburos chocan con las realidades de unos monoprodutores fósiles con escasas capacidades institucionales y baja voluntad política para reconvertirse en potencias renovables. La diplomacia energética europea deberá conjugar las urgencias de asegurar los suministros de hidrocarburos con alternativas realistas de futuro para estos y otros productores fósiles.

5 Aplicar el CBAM y gestionar la nueva geoeconomía del carbono³⁰

Desde que fuera propuesto en 2019, el CBAM no ha dejado de ser objeto de debate internacional. La acción exterior energética y climática europea lo presenta como una herramienta para equilibrar la presión fiscal derivada de la política climática entre la UE y otros países, protegiendo a las empresas europeas y minimizando la fuga de carbono (*carbon leakage*). El CBAM proporciona a su vez un incentivo para la descarbonización de aquellos países deseosos de incorporarse a un club climático transformacional³¹ integrado por jurisdicciones que cuentan con mecanismos de precios de carbono. Para evitar los impactos negativos sobre las economías de terceros países, la UE se ha mostrado dispuesta a compensar a los países más perjudicados, especialmente a los países menos adelantados (PMA).

El párrafo 74 del texto final del reglamento del CBAM establece que la UE debe apoyar a los países, en especial a los PMA, para que se adapten a las obligaciones del reglamento (de información en primera instancia y de presentación de certificados a partir de 2026) y descarbonicen su industria. Aunque algunas propuestas iniciales para el reglamento del CBAM contemplaban la exención a países menos desarrollados, el criterio de integridad ambiental (que implica que este instrumento se aplicará a todos los países para evitar la fuga de carbono) imperó en las negociaciones, evitando tales exenciones. En contra de la posición del Parlamento Europeo, el reglamento del CBAM limita además la acción compensatoria de la UE a un compromiso no legalmente vinculante de apoyo a terceros países mediante la Ayuda Oficial al Desarrollo, en lugar de asignar (afectar) parte de los ingresos del CBAM a la compensación de los PMA.

Por otro lado, el apoyo queda limitado por el marco financiero plurianual y por la financiación climática internacional acordada por los Estados miembros.³² Aunque el CBAM refuerza el liderazgo global de la UE en política climática³³, no deja de plantear algunos riesgos: el aumento potencial de litigios en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), argumentando que se viola el principio de no discriminación en relación con la igualdad de trato nacional; las represalias comerciales por parte de los países más afectados por el CBAM; y una menor cooperación en las negociaciones climáticas internacionales, como ya anunciara China en 2019.³⁴ Sobre la compatibilidad del CBAM con la OMC, algunos actores

30 Los autores agradecen los comentarios de Enrique Feás en este apartado, siendo no obstante los responsables últimos del contenido del mismo y de los posibles errores u omisiones que pudiera contener.

31 Falkner *et al.*, 2022.

32 El 75% de los ingresos del CBAM se destinarán al presupuesto de la UE para hacer frente a los pagos de NGEU (European Commission, 2023f).

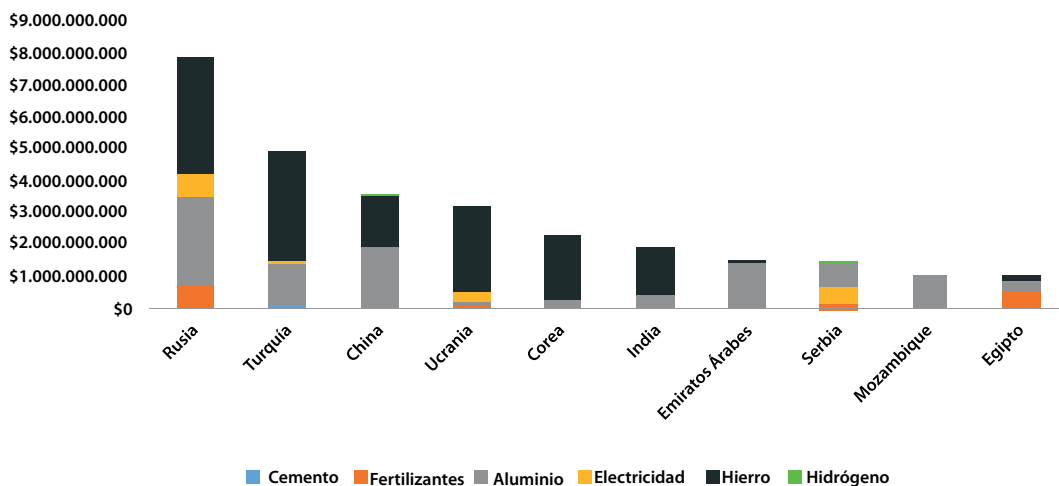
33 Sabyrbekov & Overland, 2024.

34 En el apartado referido a la acción climática global del informe de 2019 sobre las políticas chinas para hacer frente al cambio climático, el Ministerio de Medio Ambiente de China afirmaba que “algunos países desarrollados han indicado que están considerando un impuesto de ajuste en frontera sobre el carbono. Estos actos unilaterales socavarán gravemente la voluntad y la confianza de la comunidad internacional para hacer frente al cambio climático y afectarán a los esfuerzos colectivos de la lucha contra el cambio climático” MEE (2019: 28).

españoles consideran que la UE debería asumir que los incumplimientos de EEUU y China en materia de contenido local, subsidios y restricciones a la exportación podrían justificar una estrategia europea más agresiva con el CBAM, por ejemplo mediante restituciones a la exportación de lo pagado pese a su clara incompatibilidad con la normativa OMC.

Hay distintos criterios para identificar a los países que pueden plantear mayores dificultades a la nueva Comisión a cuenta del CBAM.³⁵ Las grandes economías afectadas, como las del resto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), China, Rusia o Brasil pueden presionar con mayor fuerza y adoptar represalias más dañinas. Otro grupo de países donde el acompañamiento debe ser importante sería el más afectado comercialmente por la naturaleza de sus exportaciones a la UE: Rusia no merece medida alguna de acompañamiento, pero sí socios como Ucrania, Turquía o Marruecos en la vecindad europea, varios países latinoamericanos entre los que destacan Brasil y México, y China, India y Corea del Sur en Asia. Finalmente, la Comisión debe atender los requerimientos de los PMA más afectados a través de un diálogo continuado.

Figura 2. Los 10 mayores exportadores de productos sujetos al CBAM, 2019



Fuente: Sabyrbekov y Overland (2024).

Un incentivo para la aceptación del CBAM por parte de los socios comerciales podría consistir en que en la asignación de financiación climática internacional a los receptores tuviese en cuenta su impacto. Atendiendo a la información sobre el impacto del CBAM y al diálogo con los socios comerciales, la revisión del CBAM prevista en 2028 podría establecer que un porcentaje de la financiación climática internacional (diferenciada entre países receptores

35 Smith *et al.*, 2024.

atendiendo al impacto del CBAM) se dedicase a contrarrestar sus efectos externos hasta la convergencia, total o parcial, de las políticas climáticas. Otros reglamentos e iniciativas, como EUDR, NZIA y CRMA podrían seguir un esquema de apoyo a los socios similar para reducir las acusaciones de proteccionismo verde.

La literatura académica ofrece ideas de cómo aumentar la aceptación del CBAM mediante alianzas con países que se benefician de pertenecer a un club climático o de la financiación climática recibida de la UE. El índice de apoyo al CBAM de Sabyrbekov y Overland identifica países que, bien por su capacidad de innovación y potenciales mejoras en su competitividad, bien por su relación con la UE o por la ayuda oficial al desarrollo que reciben, serían potenciales aliados en su implementación: Japón, Corea, Singapur, Canadá, Colombia, México, Vietnam, Costa de Marfil, Colombia, Sudáfrica, Kazajistán, Turquía, Costa Rica, Panamá y Perú.

En principio, la literatura académica indica que un acompañamiento basado en medidas complementarias al CBAM que financie la transición y la eficiencia energética en los países afectados sería la medida óptima en términos de bienestar para los receptores, reducción de las fugas de carbono y efectividad del gasto.³⁶ Un enfoque opuesto considera que el CBAM viola el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas (CBDR-RC por sus siglas en inglés). Por tanto, aunque la UE continúe destinando parte de su presupuesto a la financiación climática de los países en desarrollo, ésta no bastaría para compensarles por la injusticia climática ya padecida.³⁷

Las medidas de acompañamiento permiten muchas alternativas en su naturaleza y diseño, pudiendo ser condicionadas o incondicionales, y priorizar o no a determinados sectores y países.³⁸ Los sectores de aplicación pueden limitarse a la mitigación mediante el despliegue de renovables y la eficiencia energética, o extenderse a la electrificación, la movilidad sostenible o incluso abarcar proyectos industriales de descarbonización. El diseño de las medidas de acompañamiento por parte de la nueva Comisión deberá acomodar los diferentes enfoques y preferencias de los Estados miembros. En perspectiva española, hay socios importantes posiblemente afectados, como Argelia, Egipto, Marruecos y Turquía en el Mediterráneo y varios países latinoamericanos.

Aunque las exportaciones de varios países de América Latina podrían verse afectadas, la región tiene una baja intensidad en emisiones de carbono en comparación con otros competidores internacionales. La generación hidroeléctrica y la penetración de las renovables, solar, eólica y biocombustibles, hacen que su matriz eléctrica esté más descarbonizada que otros socios europeos de África o Asia. Muchos países latinoamericanos cuentan con marcos institucionales renovables avanzados y democráticos, y son compañeros naturales de la UE en la descarbonización. Resulta llamativa la relativa ausencia de América Latina en las reflexiones energéticas y climáticas europeas. En contra del argumento de que el CBAM perjudica la competitividad industrial de los países afectados, en Brasil hay evidencia de que

³⁶ Perdana & Vielle, 2022.

³⁷ Corvino, 2023.

³⁸ Ülgen, 2023.

su aplicación mejora la balanza comercial de las industrias brasileñas intensivas en energía por su contenido comparativamente bajo en carbono.³⁹

Marruecos, otro de los países afectados relevantes para España, muestra una dependencia relativamente reducida de las exportaciones afectadas inicialmente por el CBAM, apenas el 3% de sus exportaciones a la UE, casi el 80% de las cuales son fertilizantes.⁴⁰ El CBAM influye en sus expectativas de seguir desarrollando la industria de los fertilizantes, pero también en las de convertirse en el futuro en exportador a Europa de electricidad e hidrógeno renovables, amoníaco, fertilizantes verdes y combustibles sintéticos. A más largo plazo, cuando se extienda a otras industrias, el CBAM puede obstaculizar su creciente integración en determinadas cadenas de valor europeas como la de la automoción, el textil o la electrónica. Marruecos está preparando mecanismos de certificación, pero el principal obstáculo es la elevada intensidad en carbono de su economía.⁴¹ El país tiene planes ambiciosos de despliegue de renovables, para los que cuenta con gran potencial, aunque también quiere seguir avanzando en la integración en las cadenas industriales descarbonizadas europeas.

Marruecos cuenta con grandes reservas de fosfatos, por lo que emplear su potencial renovable y de hidrógeno para obtener amoníaco verde y sustituir al importado (principalmente de Rusia) en la producción de fertilizantes verdes constituye la oportunidad más inmediata. La Hoja de Ruta del Hidrógeno marroquí aspira a convertir al país en un importante exportador de amoníaco y combustibles sintéticos a la UE, por lo que deberá certificarlas como descarbonizadas de acuerdo con los Actos Delegados sobre el hidrógeno renovable para evitar el CBAM. En todo caso, Marruecos piensa actualizar en breve su estrategia del hidrógeno, que ha quedado bastante desactualizada desde su publicación en 2021. Cualquier medida de acompañamiento en Marruecos debería contemplar la financiación de las inversiones que permitan acelerar su descarbonización para convertirla en un factor de competitividad del país.

39 Perdana *et al.*, 2024.

40 Berahab, 2023.

41 Escribano & Urbasos, 2023b; Escribano *et al.*, 2023a.

6 Mitigar los riesgos geopolíticos de la descarbonización

La nueva Comisión deberá abordar las vulnerabilidades geopolíticas y geoeconómicas específicas del régimen renovable emergente. En particular, en redes e interconexiones, despliegue de renovables, acceso a minerales estratégicos y competitividad de las industrias renovables europeas. También deberá depurar su diplomacia del hidrógeno, dotándola de mayor realismo y evitando despertar expectativas infundadas, ni en Europa ni en terceros países.

6.1. Redes e interconexiones

La geopolítica de un sistema energético europeo descarbonizado radica en buena medida en sus redes e interconexiones, cuyo desarrollo a nivel europeo es responsabilidad de la Comisión. El grueso de los análisis tecnoeconómicos concluyen que una descarbonización competitiva requiere de una mayor integración eléctrica europea. En el caso de España, que durante la crisis exportó gas y electricidad a Francia a niveles récord contribuyendo a paliar su crisis nuclear, las escasas interconexiones eléctricas con Francia limitan mucho la contribución potencial española a la seguridad energética y a la descarbonización europeas.⁴²

El desarrollo de las interconexiones seguirá siendo un factor fundamental para la integración de los mercados energéticos europeos y la competitividad de la UE, como apunta el reciente Informe Letta⁴³, en el que se destaca la necesidad de aumentar la financiación europea para los proyectos transfronterizos. España apoya el desarrollo de las interconexiones eléctricas y de hidrógeno verde (H2Med) y no ve dilema a largo plazo entre la competitividad de sus sectores descarbonizados y la exportación de electricidad e hidrógeno renovables. La construcción de las interconexiones llevará varios años durante los cuales España puede ir avanzando en una descarbonización competitiva amparada por su condición de isla energética, lo que la posicionaría en situación ventajosa una vez dichas interconexiones sean operativas; en caso de que fueran retrasadas o bloqueadas, podría mantener su enfoque competitivo nacional, pero sería una estrategia obligada y por defecto.

Aunque resulte difícil recomendar la integración eléctrica sin avanzar en la propia, las interconexiones eléctricas entre y con terceros países también son objeto de la diplomacia energética de la UE. En perspectiva mediterránea, se consideran cuatro proyectos que deberán seguir siendo sometidos a seguimiento por la Comisión: una tercera interconexión eléctrica entre España y Marruecos, otra entre Italia y Túnez, y dos interconectores en el Mediterráneo Oriental: el euroasiático con Israel y el euroafricano con Egipto, ambos a través de Chipre.

42 Escribano, 2022.

43 Letta, 2024.

La tercera interconexión con Marruecos está planificada por España, pero el proyecto permanece paralizado pese al interés de Marruecos, que incluso ha explorado la posibilidad de tenderla con Portugal. En el pasado, cuando Marruecos comenzó a exportar electricidad a España tras la apertura de varias centrales de carbón, el gobierno español se mostró renuente a la nueva interconexión. Desde la expiración del contrato de tránsito del Gasoducto Magreb Europa (GME), Marruecos ha perdido el gas que cobraba como tarifa de tránsito, teniendo que importar GNL a través de España en flujo reverso. Desde entonces, España se ha convertido en un exportador neto de electricidad a Marruecos; de volver Marruecos en el futuro al saldo exportador, esas exportaciones quedarán sometidas al CBAM.

La interconexión Italia-Túnez se contempla entre los proyectos del *Global Gateway*⁴⁴, pero como ocurre con las hispano-marroquíes probablemente terminaría exportando electricidad italiana al sistema tunecino. Los dos megaproyectos para tender cables de alta capacidad desde la UE a través de Chipre hasta Egipto e Israel afrontan el doble obstáculo de intensidad carbónica y cobertura por el CBAM si la electricidad exportada se generara con gas natural. Ambas interconexiones afrontan realidades muy complicadas, como la crisis energética egipcia y las consecuencias geopolíticas regionales de la guerra de Israel contra Gaza.

6.2. *Despliegue de renovables en compañeros de transición*

La nueva Comisión deberá hacer un reajuste de algunas de las expectativas sobre el despliegue de renovables en su vecindad. Pese al gran potencial de la ribera sur del Mediterráneo, en general el ritmo de penetración de las energías renovables en la región sigue siendo muy lento, y apenas contribuyen a la matriz eléctrica de la mayoría de los países. En Egipto, donde el despliegue renovable está siendo más lento de lo esperado dados sus recursos solares y eólicos, las renovables no han sido capaces de complementar al gas durante la reciente crisis eléctrica del país, que podría reproducirse verano tras verano.

Compaginar el papel de Argelia y Libia en la diversificación europea de los hidrocarburos rusos con medidas para acelerar su propia descarbonización será una tarea difícil para la diplomacia energética europea. El rápido desarrollo de un gran sector renovable en monoprodutores de hidrocarburos como Argelia o Libia presenta mayores dificultades que en Egipto o Marruecos. Argelia o Libia tienen ingentes recursos de gas y petróleo que apenas son capaces de explotar y, de hecho, tienen dificultades para mantener los niveles de producción. Hasta el momento, y pese a contar con planes relativamente ambiciosos, el despliegue renovable en Argelia ha sido anecdótico. En general, el despliegue de un sector renovable requiere un marco institucional más avanzado y estable que la exploración y producción de hidrocarburos. El *ranking* Climatescope⁴⁵, que identifica los mercados más atractivos para la inversión en transición energética, sitúa a Argelia en la posición 64 y a Egipto en la 40, sobre 110 países considerados (Libia no figura).

44 European Commission, 2023c.

45 Climatescope, 2023.

Marruecos es el vecino europeo meridional más avanzado en el despliegue de renovables, y con Túnez, el más atractivo para la inversión en transición energética (puestos 27 y 20 en *ClimateScope 2023*, respectivamente). Sin embargo, las renovables modernas sólo aportan un 20% a la matriz eléctrica marroquí, que sigue dominada en más del 60% por el carbón y el resto por el gas natural y la hidroelectricidad, fuente muy vulnerable a los severos efectos del cambio climático en el Mediterráneo. El objetivo de capacidad instalada renovable es del 52% para 2030, 6.000 MW nuevos totales, a partes iguales para eólica, solar e hidroeléctrica. Los planes renovables del país son ambiciosos, pero adolecen de cierta lentitud en el desarrollo de los proyectos. La nueva Comisión deberá prestar especial atención a Marruecos para apoyar al país en la aceleración de su transición energética y acompañarle en su objetivo de posicionarse en la economía descarbonizada europea.

Se ha argumentado en trabajos anteriores que América Latina es una de las regiones más propicias para la acción exterior energética y climática europea, especialmente en materia de renovables y descarbonización⁴⁶, así como de transición justa.⁴⁷ Su baja intensidad relativa en carbono es en parte resultado de las inversiones europeas, que han acompañado a los gobiernos en sus planes de transición energética. Durante la última década, la inversión extranjera directa en América Latina en proyectos renovables ha superado sistemáticamente a la recibida por el sector de los hidrocarburos. Las empresas europeas han realizado el 75% de las inversiones directas en renovables, con un papel destacado de las eléctricas españolas, italianas y francesas.

El componente de inversión privada se complementa con los instrumentos de la UE. La cooperación al desarrollo de la UE en América Latina tiene un creciente componente climático y energético con Euroclima+ o el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible plus (FEDS+). En cambio, el impacto de la iniciativa *Global Gateway* en la región parece limitado⁴⁸ y puede requerir un replanteamiento por parte de la nueva Comisión. Para fortalecer los lazos entre la UE y LAC en el nuevo ciclo institucional se podrían llevar a cabo varias iniciativas⁴⁹: reforzar la diplomacia del Pacto Verde Europeo; intercambiar experiencias sobre la gobernanza del cambio climático; extender los partenariados para una transición energética justa (*Just Energy Transition Partnerships*, JETP) del *Global Gateway* a América Latina e incluirlos en los programas de cooperación existentes; y aumentar la colaboración sectorial en electromovilidad, eficacia energética, adaptación al cambio climático y protección de la biodiversidad.

6.3. *Minerales estratégicos y competitividad descarbonizada*

La nueva Comisión deberá implementar también de la NZIA y la CRMA, ambas con objetivos agregados ambiciosos y difíciles de alcanzar que no vienen acompañados de compromisos nacionales. Algunas propuestas consisten precisamente en crear una agencia especializada europea que monitorice las vulnerabilidades críticas y los progresos de los Estados miembros,

46 Averchenkova *et al.*, 2023; Escibano & Urbasos, 2023b.

47 Lara Miranda & Lázaro Touza, 2023.

48 Lázaro Touza & Urbasos, 2023.

49 Lara Miranda & Lázaro Touza, 2023.

como ya ocurre con los PNIEC.⁵⁰ Una de las preocupaciones es que los requisitos de contenido local para 2030 de NZIA (40% de las tecnologías renovables producidas en la UE) y CRMA (10% del consumo anual y 40% del procesamiento de CRMA y aumentar el reciclado al 15% del consumo anual) fragmenten las cadenas de valor.

Pero la principal dificultad es alcanzar los objetivos de producción europea en minerales críticos de transición, especialmente cuando hay países socios donde los recursos mineros son más abundantes y pueden incluirse en los acuerdos comerciales bajo condiciones estrictas de sostenibilidad. La falta de aceptación social a la exploración y producción de recursos en los Estados miembros supone una barrera clave al desarrollo de los objetivos internos del CRMA.⁵¹

Al igual que la IRA al que pretenden reaccionar, la NZIA y la CRMA buscan en gran medida mitigar el riesgo de que China acabe dominando el conjunto de la industria descarbonizada, como ya hace con la tecnología solar. Las actuales tensiones comerciales en coche eléctrico, baterías y tecnologías renovables con China pueden fragmentar todavía más las cadenas descarbonizadas y aumentar los costes a corto plazo de la transición. La IRA prevé la excepción de contenido local a los países con los que tiene un acuerdo de libre comercio y la nueva Comisión deberá trabajar en esa línea para evitar las acusaciones de proteccionismo verde. La UE cuenta con acuerdos de libre comercio con muchos países, y los más recientes como el firmado con Chile incluyen un capítulo de comercio y desarrollo sostenible (TSD), además de provisiones para garantizar el acceso europeo a los minerales estratégicos chilenos.

El estancamiento del acuerdo con el Mercosur, en cambio, manda una señal muy perniciosa para la credibilidad europea. Se ha apuntado, por ejemplo, que los países del Mercosur podrían sustituir una parte relevante de los minerales críticos importados de Rusia por la UE y a los que no puede sancionar por la falta de alternativas.⁵² Varios países del Mercosur han recibido importantes inversiones mineras chinas, por lo que resulta importante para la UE construir un modelo consistente de cooperación en minerales de transición con ellos y con el resto de América Latina⁵³ que permita mitigar los riesgos frente a China.⁵⁴

El CRMA incluye la creación de un Club de Materias Primas Críticas, un foro donde los países productores y consumidores colaboren en la diversificación de las cadenas de valor, cuyo mandato y estructura deberá desarrollarse por la Comisión en los próximos años.⁵⁵ Este formato parece un pobre sustituto de un acuerdo de libre comercio, que sí incorpora compromisos de acceso a los recursos. Desarrollar una estrategia abierta de competitividad descarbonizada requiere socios comerciales además de socios de un club; de hecho, acuerdos de libre comercio y clubs son instrumentos complementarios. No será fácil para la nueva Comisión convencer a países como Australia o los miembros del Mercosur, con los que no quiere firmar acuerdos comerciales, para que hagan concesiones en este tipo de clubes.

50 Meeus *et al.*, 2023.

51 Friends of the Earth Europe, 2023.

52 Guinea & Sharma, 2023.

53 Escribano & Urbasos, 2023b.

54 Escribano & Urbasos, 2023.

55 Findeisen, 2023.

6.4. Diplomacia del hidrógeno

La nueva Comisión deberá recalibrar su diplomacia del hidrógeno para no levantar expectativas infundadas en la propia UE y en sus socios potenciales, como ocurrió en el pasado con iniciativas como el Plan Solar Mediterráneo.⁵⁶ Una vez superada la crisis energética, que motivó una apuesta por el hidrógeno verde algo exagerada en el plan *REPowerEU*, la nueva Comisión debería centrarse en reforzar la dimensión interna antes de seguir avanzando en la diplomática: replantearse los objetivos de producción e importación, acelerar el proceso legislativo, reforzar la dimensión tecnológica y reformular la estrategia industrial.⁵⁷

Sobre esa base, la diplomacia europea del hidrógeno debe ganar en realismo y asumir las dificultades que entraña el despliegue internacional del hidrógeno y su transporte.⁵⁸ Varios Estados miembros de la UE han firmado partenariados de hidrógeno con productores potenciales para su importación⁵⁹, pese a que algunos de ellos tienen unas condiciones de partida socioeconómicas poco favorables para convertirse en productores, no digamos en exportadores, de hidrógeno. Alemania ha sido especialmente activa mediante su iniciativa H2diplo, tanto en la vecindad europea como en África Subsahariana y América Latina.⁶⁰

La prioridad de la diplomacia del hidrógeno de la nueva Comisión no debería consistir en asegurar unas importaciones contingentes, sino en integrar el hidrógeno renovable en un comercio industrial crecientemente descarbonizado con los socios europeos; por ejemplo, fertilizantes, acero y cobre descarbonizados de Marruecos, Brasil y Chile, respectivamente. La inclusión del desarrollo de determinadas fases industriales en los socios comerciales de la UE supondría un fuerte incentivo para unos productores que quieren huir de la reprimarización⁶¹ de sus economías y limitaría las críticas de neocolonialismo verde formuladas contra la UE.

56 Escribano, 2021.

57 Escribano & Urbasos, 2023c.

58 Urbasos, 2023.

59 Quitzow *et al.*, 2023.

60 Quitzow *et al.*, 2024.

61 La reprimarización hace referencia al proceso de especialización en productos con menor contenido tecnológico y la reorientación de la economía hacia actividades agropecuarias (Santana Suárez, 2019).

7 Diplomacia climática y aceptación social

La diplomacia climática de la UE afronta una agenda extensa y compleja de negociaciones internacionales y retos importantes de gobernanza. Esos esfuerzos se darán en un contexto de elevada pero menguante aceptación social de las políticas climáticas. Es importante mantener el liderazgo climático de la UE, pero también responder a las preocupaciones ciudadanas con propuestas de transición justa, tanto en lo distributivo como en lo procedimental.

7.1. Diplomacia climática

El Pacto Verde Europeo reiteraba el objetivo de que la UE siguiera siendo un líder global en la lucha contra el cambio climático. Dicho liderazgo se basa en el ejemplo, por lo que también es necesario analizar las dimensiones internas y externas de la acción climática de la nueva Comisión. Es de esperar que, a pesar del contexto de mayor dificultad en el ámbito climático, la nueva Comisión quiera mantener el liderazgo direccional al haberse dotado ya de los objetivos e instrumentos para ello. Las negociaciones climáticas internacionales durante el nuevo ciclo institucional europeo estarán marcadas por varios elementos.

En primer lugar, y con el impulso de la troika de presidencias de Emiratos Árabes Unidos (EAU), Azerbaiyán y Brasil, se presentarán compromisos climáticos actualizados antes de la COP30 de Belém. Se estima que la implementación del Pacto Verde Europeo supondría una reducción de emisiones del 57% en 2030 con respecto a los niveles de 1990. El nuevo NDC de la UE podría reflejar este objetivo e indicar su intención de alcanzar una disminución del 90% en 2040, en concordancia con sus intereses, políticas internas y recomendaciones científicas (del ESABCC).⁶²

Como en el pasado, la ambición climática de los países menos desarrollados⁶³ estará condicionada por la financiación climática internacional. El compromiso de aumentarla a partir de 2025 mediante el NCQG supone una oportunidad para la UE como mayor contribuyente a la financiación climática internacional, aportando 28.500 millones de euros en 2022, más de la mitad de los cuales se destinaron a la adaptación y a acciones conjuntas de mitigación y adaptación.

La UE ha promovido con éxito tanto el Compromiso Mundial sobre el Metano en 2021, junto con EEUU⁶⁴, como el objetivo de triplicar las renovables y duplicar el objetivo de eficiencia energética en 2023.⁶⁵ En coherencia con este espíritu propositivo, la UE podría plantear una alianza para apoyar un nuevo objetivo de financiación climática internacional contando con

62 ESABCC, 2023.

63 Nótese que en la jerga de las negociaciones climática internacionales se sigue utilizando este concepto (LDCs en siglas inglesas), mientras que PIMAs es la categoría empleada en el CBAM.

64 Comisión Europea, 2021.

65 *European Commission*, 2023d.

las necesidades de los países receptores y evitando aumentar su deuda (es decir, reforzando las transferencias frente a los préstamos) para su inclusión en las decisiones de la COP29 de Bakú en Azerbaiyán.

En segundo lugar, la alineación de los objetivos climáticos y los flujos financieros para dar respuesta al artículo 2.1.c del Acuerdo de París va a ser un aspecto clave de las negociaciones climáticas para la nueva Comisión. El Plan de Acción de Finanzas Sostenibles y el uso de la taxonomía de la UE podrían ayudar a otros países a alinear sus objetivos climáticos con sus flujos financieros. En cuanto a los mercados de carbono, se espera que la UE siga apoyando la integridad ambiental en las negociaciones del artículo 6, aportando la experiencia del ETS en cuanto a la reducción de emisiones de los sectores cubiertos por dicho mecanismo.

En tercer lugar, la UE podría aportar experiencias concretas en las reuniones del programa de trabajo sobre transición justa de 2024 y de años subsiguientes, y trabajar en nuevos JETP, especialmente con países de América Latina y el Caribe. La experiencia que aporta la UE en materia de transición justa incluye: el mecanismo y el fondo de transición justa, la asignación de fondos de recuperación NGEU a este ámbito, la buena acogida de estos instrumentos por parte de los ciudadanos y los elementos de innovación institucional en diversos Estados miembros (por ejemplo, Francia con sus contratos de transición ecológica y España con los convenios de transición justa y el Instituto de Transición Justa).

La UE también tendrá que posicionarse en el debate sobre el futuro del proceso de negociaciones climáticas internacionales que transita hacia la sectorialización de los compromisos, su implementación y la inclusión creciente de actores que no son Parte de las negociaciones. Además, para evitar los espejismos verdes (anuncios de objetivos de descarbonización que no se cumplen y sin evaluación global periódica), la UE podría forjar alianzas con actores ambiciosos del sector privado como *We Mean Business* o *Corporate Leaders Group* para el desarrollo de compromisos determinados de actores NPDC, planteando además que los ejercicios de evaluación global futuros (*Global Stocktake*, GST) incluyesen información específica de los NPDC.

El programa de trabajo de la UE para el nuevo ciclo institucional comienza⁶⁶ con la simplificación y reducción de los requisitos de información, el paquete de energía eólica, el establecimiento de un objetivo a 2040 (potencialmente al menos un 90% de reducción de emisiones frente a las de 1990). Además, hay numerosas iniciativas pendientes por desarrollar en el Pacto Verde Europeo, como las referidas al sector del transporte, cuya descarbonización debería acelerarse si se quieren cumplir los objetivos climáticos.

La gobernanza climática de la UE también se revisará durante el nuevo ciclo institucional. La revisión podría incluir requisitos para todos los Estados miembros como, por ejemplo: (1) el establecimiento de un objetivo de neutralidad climática legalmente vinculante –como ya tiene España– en el marco de la revisión de la Ley Europea del Clima, reflejándose dicho en el reglamento de Gobernanza; (2) el desarrollo de comités científicos independientes para proponer objetivos climáticos, evaluar las políticas públicas y los avances hacia dichos objetivos, limitando potencialmente el retroceso en la acción climática, como existen en

⁶⁶ *European Commission, 2023e.*

numerosos países (en España, la ley contempla su establecimiento pero sigue pendiente de constituir); (3) alinear los PNIEC con las estrategias de descarbonización a largo plazo, planificando la financiación para el cumplimiento de los objetivos tras la finalización del periodo de inversión de los fondos de recuperación NGEU; y (4) mejorar los procesos de participación pública.⁶⁷

7.2. Aceptación pública

La UE también se enfrenta al reto de la aceptación de las políticas climáticas en un contexto de polarización, desinformación y brecha entre la preocupación y la acción. En el último Eurobarómetro⁶⁸ los europeos siguen percibiendo el cambio climático como la tercera mayor amenaza a la que se enfrenta el mundo, con siete Estados miembros considerándolo la mayor amenaza. No obstante, se reduce ligeramente con respecto al Eurobarómetro de 2021 quienes lo consideran una de las mayores amenazas. Tanto en la UE (77%)⁶⁹ como en España (82%)⁷⁰, los ciudadanos encuestados opinan que el cambio climático es un problema muy grave.

El 84% de los encuestados por la Comisión indicaban que la acción climática debería ser una prioridad para mejorar la salud pública. El 78% sostenía que se debería proporcionar apoyo financiero para la transición, aunque supusiera reducir los subsidios a los combustibles fósiles. El 75% opinó que la acción climática mejorará la competitividad de las empresas europeas y el 73% afirmó que el coste de la inacción frente al cambio climático es mayor que el de la acción. La mayoría de las personas encuestadas aseveró además que adaptarse a los impactos del cambio climático beneficiará a los europeos, mientras que el 88% apoyó el objetivo de emisiones netas nulas para 2050.

En España, a partir de 2022 el acceso a la energía pasa a ser la primera prioridad de política exterior según el Barómetro del Real Instituto Elcano, desplazando al cambio climático que había sido la primera prioridad desde 2017.⁷¹ En 2023, el cambio climático ocupa el segundo puesto del *ranking* de mayores amenazas, sólo superado por los conflictos armados. El negacionismo climático sigue siendo residual (7% de los encuestados) pero se ha duplicado desde 2019. El 87% de personas encuestadas apoyan que España tenga leyes para hacer frente al cambio climático y hay un amplio apoyo al despliegue de renovables (85%). No obstante, un 47% afirma que las medidas contra el cambio climático perjudican la economía, apuntando a la necesidad de informar sobre los beneficios y oportunidades de la transición para empresas y trabajadores, así como la de acompañar a los sectores, territorios y personas que más sufrirán sus costes.

A pesar del gran apoyo en España a las renovables, los conflictos relacionados con su despliegue han aumentado en algunas comunidades y se reduce el apoyo a determinadas

67 WWF, s.f.

68 European Commission, 2023b.

69 *Ibid.*

70 Lázaro Touza *et al.*, 2024b.

71 Lázaro Touza *et al.*, 2023.

políticas climáticas⁷², como limitar el uso de vehículos de combustión interna y aumentar los impuestos para internalizar las externalidades del transporte. Un caso de especial interés para España son las interconexiones energéticas intraeuropeas: la concienciación y la comprensión de su importancia son muy limitadas entre la opinión pública europea, pero unas políticas basadas en principios de justicia procedimental que permitan la participación ciudadana podrían fomentar una mayor aceptación.⁷³

Se ha argumentado que la UE debe adoptar un enfoque político diferente hacia la lucha contra el cambio climático y la descarbonización, pues las políticas climáticas han descuidado la participación ciudadana y dañado la legitimidad de un nuevo “contrato social verde”.⁷⁴ Además de los procesos de participación pública tradicionales, las asambleas ciudadanas diseñadas para propiciarla mediante un proceso de democracia deliberativa han resultado útiles para orientar las políticas, pero no para legitimarlas. En España, por ejemplo, sólo un 5% de los ciudadanos encuestados por el Real Instituto Elcano conocían dicho proceso antes de que se desarrollara el mismo⁷⁵, cifra que aumentó hasta un 26% tras la presentación de las recomendaciones de la Asamblea Ciudadana para el Clima ante el gobierno; no obstante, el 81% de aquellos que habían oído hablar de este proceso tras su finalización no podía recordar ninguna recomendación⁷⁶ específica de las 172 presentadas⁷⁷ en mayo de 2022.

La aceptación pública de las políticas climáticas no evoluciona de manera lineal ni independiente, sino que las políticas y la aceptación de las mismas coevolucionan y se retroalimentan. Una simulación calibrada con los datos de la primera encuesta del Real Instituto Elcano dedicada al cambio climático⁷⁸ muestra que la aceptación de las medidas para hacerle frente crece cuando se proponen políticas consistentes y justas (progresivas); si existe presión por parte de personas cercanas a los encuestados (*peer-pressure*), tanto si las medidas son progresivas como regresivas; si se acompañan de medidas que permiten la adaptación ciudadana, aumentando la percepción de autoeficacia; y cuando se consideran las especificidades regionales.⁷⁹

Otro elemento que aumenta la aceptación son las oportunidades económicas que ofrece la descarbonización, en la medida en que ascender en la cadena de valor industrial refuerza su aceptación pública.⁸⁰ También generan mayor aceptación ciudadana aquellas medidas que se proponen de manera consensuada por los partidos políticos mayoritarios.⁸¹ Finalmente, deberán seguir analizándose las campañas de desinformación climática y reflexionar sobre las posibles acciones para contrarrestarlas.⁸²

72 Lázaro Touza *et al.*, 2019.

73 Escribano *et al.*, 2023b

74 Youngs, 2024.

75 Real Instituto Elcano, 2022.

76 Enríquez & Martínez, 2023.

77 Asamblea Ciudadana para el Clima, 2022a; 2022b).

78 Lázaro Touza *et al.*, 2019.

79 Lipari *et al.*, 2024; 2023.

80 Eicke & Weko, 2022.

81 Timoner Salvá & Quiroga, 2023.

82 Iberifier, 2024.

8 Implicaciones de política y preferencias españolas

Las principales conclusiones e implicaciones del documento para la acción exterior energética y climática de la nueva Comisión son las siguientes:

1. La diplomacia energética y climática será una de las prioridades exteriores de la nueva Comisión, que debe desarrollar y aplicar los numerosos paquetes aprobados en un contexto interno y externo exigente: Ley Europea del Clima, *Fit for 55* (con el CBAM), *REPowerEU*, NZIA, CRMA, EUDR, además de incluir y aplicar los capítulos TSD en sus acuerdos comerciales existentes y en negociación.
2. Muchos de estos paquetes corren el riesgo de ser percibidos fuera de la UE como proteccionismo climático y neocolonialismo verde, y obligarán a la nueva Comisión a desplegar una diplomacia energética y climática activa, consistente y bien estructurada.
3. Para mantener un enfoque equilibrado entre descarbonización, competitividad y seguridad energética que conjugue valores e intereses europeos, la Comisión debería abogar por una descarbonización competitiva abierta, que aquí denominamos *greenshoring*: priorizar la cooperación con países interesados en avanzar en su transición energética como factor de localización industrial, integrándose en las cadenas de valor de la UE y atrayendo sus inversiones. Aunque a corto plazo pueda implicar costes más altos, la resiliencia y la competitividad industrial mejorarían a medio y largo plazo. Deberá garantizarse que los nuevos suministradores cumplan los estándares ambientales y puedan satisfacer la demanda de la UE.
4. La nueva Comisión deberá seguir gestionando la geopolítica del régimen fósil: el desacoplamiento de Rusia, las consecuencias de la guerra en Gaza, la crisis del mar Rojo y las tensiones entre Irán e Israel, el deterioro de las expectativas gasistas en el Mediterráneo oriental, la eventual moratoria de proyectos de GNL estadounidenses y el desarrollo de la plataforma europea de compras de gas. Además, deberá prever las consecuencias de la descarbonización sobre los productores de hidrocarburos más expuestos a los efectos de la transición energética y de mayor peso geopolítico para la UE.
5. La aplicación del CBAM inaugura la geoeconomía del carbono, cuya gestión exigirá diseñar esquemas de acompañamiento que eviten las acusaciones de proteccionismo climático y de vulnerar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los acuerdos climáticos internacionales. La Comisión entrante deberá diseñar y aplicar esos esquemas detallando instrumentos, alcance y objetivos prioritarios para ayudar a sus socios al nuevo reglamento al tiempo que transforman sus industrias. También deberá gestionar y acompañar a los Estados miembros en la aplicación de la nueva regulación sobre industria descarbonizada (NZIA), minerales estratégicos (CRMA) y deforestación importada (EUDR).

6. La Comisión deberá dedicar una especial atención a los riesgos geopolíticos de la transición y a la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo. Para proyectar la descarbonización como autonomía estratégica, la UE deberá invertir en redes e interconexiones (eléctricas y de gases renovables), fomentar las renovables en el exterior y asegurar el suministro de minerales de transición. También deberá reformular su diplomacia del hidrógeno y la iniciativa *Global Gateway*.
7. La Comisión puede aprovechar el notable acervo legislativo del Pacto Verde Europeo y el Objetivo 55 para seguir liderando las negociaciones climáticas internacionales mediante el ejemplo. Para ello, deberá presentar un NDC ambicioso que refleje el potencial de reducción de emisiones del Pacto Verde Europeo. También deberá también acompañar a los países más expuestos a sus regulaciones procurando financiación para la descarbonización de los socios más afectados y vulnerables. La nueva Comisión podría también abogar por la ampliación de los JETP a América Latina y el Caribe. La UE es el primer contribuyente a la financiación climática internacional y podría proponer un compromiso de financiación (NCQG) más ambicioso. Además, puede favorecer la transición hipocarbónica global compartiendo experiencias como el mercado europeo de emisiones y la taxonomía. La UE deberá reformar la gobernanza para alcanzar la neutralidad climática con requisitos e instituciones comunes entre Estados miembros y desarrollar un nuevo contrato social para la transición. La UE debe seguir apoyando a los sectores y ciudadanos vulnerables para asegurar la aceptación de las políticas climáticas en un contexto de polarización, desinformación y brecha persistente entre la preocupación por el cambio climático y la acción para hacerle frente.

Respecto a las preferencias españolas, podrían sintetizarse como sigue:

1. España apuesta por una acción climática ambiciosa y por la transición energética como vector de competitividad económica y de atracción de tejido industrial descarbonizado. La dimensión exterior de esta estrategia de *greenshoring* implica la preferencia por desarrollar un nuevo patrón de interdependencia con aquellos países que más progresen en su descarbonización.
2. El desarrollo de las redes, interconexiones y corredores descarbonizados intra-europeos sigue siendo prioritario para que España contribuya en mayor medida a una transición energética competitiva y segura de la UE. No existe un dilema a medio y largo plazo entre la construcción de interconexiones y la competitividad de las industrias descarbonizadas españolas. Las interconexiones de la península ibérica con Francia a medio plazo, y con Marruecos y Argelia a largo, podrían reducir los costes de la transición energética europea.
3. Otra preferencia española consiste en la integración de las cadenas de valor descarbonizadas con los socios no europeos de la UE, como EEUU, América Latina y el Mediterráneo. Ello implica firmar acuerdos de libre comercio y diseñar medidas de acompañamiento a los países más afectados por el CBAM.

4. España comparte la necesidad europea de desacoplarse energéticamente de Rusia y erosionar sus ingresos energéticos. Ha apoyado todos los paquetes de sanciones europeos y muy probablemente respaldaría a la nueva Comisión en este terreno, incluyendo un mecanismo para bloquear las llegadas de GNL ruso⁸³ a discreción de los Estados miembros, una eventual ampliación de las sanciones o la prohibición de los trasbordos de gas. La aplicación debe darse bajo un enfoque común de la UE liderado por la Comisión, y no por los Estados miembros a título individual para evitar la fragmentación entre quienes la apliquen y aquellos que decidan no hacerlo.
5. España también comparte la nueva prioridad otorgada por la Comisión saliente al Mediterráneo, coincidiendo en las oportunidades que ofrece a la diplomacia energética y climática europea en la diversificación del gas ruso a corto plazo, así como en la descarbonización a medio y largo plazo. No obstante, la nueva Comisión debería adoptar un enfoque realista y evitar levantar expectativas desmesuradas en sus vecinos meridionales. La UE deberá también prestar atención al efecto de su transición energética sobre suministradores como Argelia o Libia.
6. Varias industrias españolas clave se están viendo afectadas por las perturbaciones logísticas de la crisis del mar Rojo, por lo que España comparte la urgencia de evitar una escalada entre Israel e Irán. En España también se espera un papel activo de la UE en la reconstrucción energética de Gaza.
7. España es sensible a la necesidad de gestionar los efectos indeseados del CBAM y del EUDR sobre los países menos desarrollados y los socios comerciales más perjudicados. En este punto sus preferencias apuntan a una financiación climática bien definida y enfocada con criterios claros de sostenibilidad y teniendo en cuenta el impacto de la regulación derivada del Pacto Verde Europeo
8. Respecto a América Latina, en España resulta inexplicable su escasa presencia en la reflexión energética y climática europea pese a sus abundantes recursos fósiles, renovables y minerales, reducida intensidad en carbono, avanzado marco institucional y atractivo para las inversiones en transición energética. América Latina es un socio natural de la UE en la descarbonización, por lo que en perspectiva española la Comisión entrante deberá prestarle más atención y proponer un patrón de integración mutuamente beneficioso que aproveche esas ventajas comparativas. La evolución de Venezuela y de las sanciones estadounidenses a su sector energético son también relevantes para unos mercados del petróleo cada vez más opacos y volátiles.
9. Finalmente, España apoya la implementación del Pacto Verde Europeo sin dilación. Dicho apoyo se sustenta en numerosos factores: la vulnerabilidad de España frente a los impactos del cambio climático, sus abundantes recursos renovables, un tejido empresarial renovable y descarbonizado sólido, la preocupación ciudadana por el cambio climático, el apoyo a las políticas para afrontarlo y la voluntad de que la UE no se quede atrás en la economía hipocarbónica cuyas inversiones abanderan China y EEUU.

83 Ainger, 2024.

Bibliografía

- Ainger, J. (2024), "Spain Urges EU to Take Tougher Stance on Russian LNG Imports", *Article*, Bloomberg
- Asamblea Ciudadana para el Clima (2022a), "Una España más segura y justa ante el cambio climático. ¿Cómo lo hacemos?", *Informe Final*.
- Asamblea Ciudadana para el Clima (2022b), "Una España más segura y justa ante el cambio climático. ¿Cómo lo hacemos", *Informe Final de Recomendaciones*.
- Averchenkova, A., L. Lázaro Touza, G. Escribano, C. Prolo, S. Guzmán Luna & L. E. González (2023), "The European Green Deal as a driver of EU-Latin American cooperation", *Policy Brief*, Real Instituto Elcano.
- Berahab, R. (2023), "Navigating the CBAM Transitional Period: Understanding the Latest Developments, and Enhancing Preparedness", *Policy Brief*, PB 29/23, Policy Center for the New South.
- Climatescope (2023), "Power sector results",
- Comisión Europea (2021), "Comunicado de prensa conjunto UE-EE.UU. relative al Compromiso Mundial sobre el Metano"
- Corvino, F. (2023), "The Compound Injustice of the EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)", *Ethics, Policy & Environment*, pp. 1-20.
- Council of the European Union (2024), "Council Conclusions on Green Diplomacy"
- Council of the European Union (2023a), "COP28: Council sets out EU position for UN climate summit in Dubai"
- Council of the European Union (2023b), "Climate finance: Council approves 2022 international climate finance figures"
- Council of the European Union (2022), "Preparation for the 27th Conference of the Parties (COP 27) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (Sharm El-Sheik, Egypt, 6-18 November 2022) – Council conclusions
- Council of the European Union (2021), "Preparation for the United Nations Framework on Climate Change (UNFCCC) meetings (Glasgow, 31 October - 12 November 2021) – Council Conclusions
- Council of the European Union (2019), "Preparations for the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) meetings (Santiago de Chile, 2-13 December 2019) – Council conclusions
- Cozzi, L., T. Gül, T. Spencer & P. Levi (2024), "Clean energy is boosting economic growth", *Commentary*, IEA.

- Dennison, S. & M. Engström (2023), "Ends of the earth: How EU climate action can weather the coming election storm", *Policy Brief*, ECFR/512, European Council on Foreign Relations.
- Eicke, I. & S. Weko (2022), "Does green growth foster green policies? Value chain upgrading and feedback mechanisms on renewable energy policies", *Energy Policy*, vol 165, Article 112948.
- Escribano, G. & I. Urbasos (2024), "La inestabilidad en el mar Rojo no solo afecta al comercio de petróleo y gas mundial, sino también a las nuevas cadenas logísticas de tecnologías clave para la transición energética", AFKAR-IDEAS nr 71, Tendencias económicas.
- Escribano, G. & I. Urbasos (2023a), "Las consecuencias energéticas de la guerra entre Israel y Hamás", ARI nr 115/2023, Real Instituto Elcano.
- Escribano, G. & I. Urbasos (2023b), "¿Por qué importa América Latina a la UE en energía? Diversificación, compañeros de transición y nuevas cadenas de valor", ARI nr 18/2023, Real Instituto Elcano.
- Escribano, G. & I. Urbasos (2023c), "La dimensión internacional de la visión española del hidrógeno", Documento de Trabajo 2/2023, Real Instituto Elcano.
- Escribano, G., L. Lázaro Touza & I. Urbasos (2023), "Renovación del espacio energético y climático euromediterráneo", *Policy Paper*, Real Instituto Elcano.
- Escribano, G., C. González-Enríquez, L. Lázaro Touza, J. Paredes-Gázquez (2023b), "An energy union without interconnections? Public acceptance of cross-border interconnectors in four European countries", *Energy*, vol. 266, Article 126385.
- Escribano, G. (2022), "Diez contribuciones de España a una seguridad energética europea autónoma de Rusia", ARI nr 23/2022, Real Instituto Elcano.
- Escribano, G. (2021), "H2 Med: hydrogen's geo-economic and geopolitical drivers and barriers in the Mediterranean", *Policy Paper*, nr 4/2021, Elcano Royal Institute.
- European Commission (2024a), "Cooperation with partners"
- European Commission (2024b), "Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities"
- European Commission (2024c), "Progress made in cutting emissions"
- European Commission (2024d), "Record reduction of 2023 ETS emissions due largely to boost in renewable energy"
- European Commission (2024e), "Just Transition Mechanism – Performance"
- European Commission (2023a), "2023: Climate Action", *Progress Report*.
- European Commission (2023b), "Climate Change", *Special Eurobarometer 538*.
- European Commission (2023c), "ELMED Interconnector Electricity Transmission Project", *Summary sheet*.

- European Commission (2023d), "EU leads global initiative at COP28 to triple renewable energy capacity and double energy efficiency measures by 2030"
- European Commission (2023e), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", COM(2023) 638 final
- European Commission (2023f), "Questions and Answers: An adjusted package for the next generation of own resources"
- European Commission (2021), "Proposal for a Council Directive, restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast)", COM(2021) 563 final
- European Commission (2019), "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal", COM(2019) 640 final
- European Environment Agency (2024), "EEA greenhouse gases – data viewer"
- ESABCC (2024), "EU climate Advisory Board: focus on immediate implementation and continued action to achieve EU climate goals"
- ESABCC (2023), "Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050", *Report*, European Scientific Advisory Board on Climate Change.
- Falkner, R., N. Nasiritousi & G. Reischl (2022), "Climate clubs: politically feasible and desirable?", *Climate Policy*, vol. 22, Issue 4, pp. 480-487.
- Findeisen, F. (2023), "The Club Approach: Towards Successful EU Critical Raw Materials Diplomacy", *Policy Brief*, Hertie School, Jacques Delors Centre.
- Friends of the Earth Europe (2023), "Mining the Depths of Influence"
- González Enríquez, C. & J. P. Martínez (2023), "Barómetro del Real Instituto Elcano. Resultados de febrero-marzo de 2023, 43ª oleada", *Resultados*, Real Instituto Elcano.
- Guinea, O. & V. Sharma (2023), "European Economic Security and Access to Critical Raw Materials: Trade, Diversification, and the Role of Mercosur", *Policy Brief*, ECIPE.
- Heussaff, C., L. Guetta-Jeanrenaud, B. McWilliams & G. Zachmann (2024), "Russian crude oil tracker", *Dataset*, Bruegel.
- Iberifier (2024), "About the Project"
- Kalcher, L. & N. Makaroff (2024), "Forging Economic Security and Cohesion in the EU", *Article*, Strategic Perspectives.
- Lara Miranda, I. & L. Lázaro Touza (2023), "Just Transition: Strengthening cooperation between the EU and Latin America and the Caribbean (LAC)", *Policy Paper*, Real Instituto Elcano.

Lázaro Touza, L., S. Tirado Sarti & A. Briones (2024a), "COP28: the long road to transitioning away from fossil fuels", ARI nr 38/2024, Real Instituto Elcano.

Lázaro Touza, L., S. Tirado Sarti, C. González Enríquez, J. P. Martínez (2024b), "Los españoles ante el cambio climático y la transición energética", ARI nr 10/2024, Real Instituto Elcano.

Lázaro Touza, L. (2023), "COP28: la gran evaluación", ARI nr 120/2023, Real Instituto Elcano.

Lázaro Touza, L. & I. Urbasos (2023), "A climate, energy and connectivity portal", en I. Olivie, & M. Santillán o'Shea (coords.), *Development aid and geopolitics: the EU's Global Gateway initiative, Policy Paper*, Real Instituto Elcano.

Lázaro Touza, L., I. Urbasos, C. González Enríquez, G. Escribano, J. P. Martínez (2023), "Asegurar el abastecimiento energético se convierte en la prioridad de política exterior para los españoles", *Comentario*, Real Instituto Elcano.

Lázaro Touza, L. & G. Escribano (2022), "La Unión Europea rumbo a la neutralidad climática: con brújula y deriva", *Papeles de Economía Española*, nº 174.

Lázaro Touza, L., C. González Enríquez & G. Escribano (2019), "Los españoles ante el cambio climático: Apoyo ciudadano a los elementos, instrumentos y procesos de una Ley de Cambio Climático y Transición Energética", Informe, Real Instituto Elcano.

Letta, Enrico (2024), "Much more than a market", Council of the European Union

Lipari, F., L. Lázaro Touza, G. Escribano, Á. Sánchez & A. Antonioni (2024), "When the design of climate policy meets public acceptance: An adaptive multiplex network model", *Ecological Economics*, vol. 217, Article 108084.

Lipari, F., A. Antonioni, L. Lázaro Touza, G. Escribano & Á. Sánchez (2023), "Four lessons on the interaction between climate change mitigation policies and social behaviour", ARI nr 36/2023, Elcano Royal Institute.

Mathiesen, K., B. Moens, G. Faggionato & G. Leali (2024), "A new inconvenient truth: Europe's global plans all require money no one has", *Article*, POLITICO

McWilliams, B., S. Tagliapietra & G. Zachmann (2024), "The Letta report: an assessment of the energy proposals", Bruegel, <https://www.bruegel.org/first-glance/letta-report-assessment-energy-proposals>

MEE, Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China (2019), "China's Policies and Actions for Addressing Climate Change (2019)"

Meeus, L., I. Conti, L. de Almeida, J. M. Glachant, L. Hancher, M. Münchmeyer, A. Piebalgs & A. Pototschnig (2023), "Energy policy ideas for the next European Commission: from targets to investments", *Policy Brief*, Issue 2023/12, European University Institute.

Muñiz San Martín, S. & J. Moya i Matas (2023), "Proyecto EUDEMON: prevención y resolución de conflictos eco-sociales en el ámbito del despliegue de las renovables en el territorio", *Pensamiento al margen*, Revista Digital de Ideas Políticas, nº 18, pp. 133-148. ISSN: 2386-6098.

- Perdana, S., M. Vielle & T. D. Oliveira (2024), "The EU carbon border adjustment mechanism: implications on Brazilian energy intensive industries", *Climate Policy*, vol. 24, Issue 2, pp. 260-273.
- Perdana, S. & M. Vielle (2022), "Making the EU Carbon Border Adjustment Mechanism acceptable and climate friendly for least developed countries", *Energy Policy*, vol. 170, Article 113245.
- Pisani-Ferry, J., S. Tagliapietra & G. Zachmann (2023), "A new governance framework to safeguard the European Green Deal", *Policy Brief*, Issue nº 18/23, Bruegel.
- Quirzow, R., A. Nunez & A. Marian (2024), "Positioning Germany in an international hydrogen economy: A policy review", *Energy Strategy Reviews*, vol. 53, Article 101361.
- Quitow, R., C. Mewes, S. Thielges, M. Tsoumpa & Y. Zabanova (2023), "Building partnerships for an international hydrogen economy: Entry-points for European policy action", *Analysis*, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Real Instituto Elcano (2022), "Barómetro del Real Instituto Elcano. Resultados octubre-noviembre de 2021 y febrero de 2022, 42ª oleada", *Resultados*, Real Instituto Elcano.
- Ribakova, E., B. Hilgenstock, G. B. Wolff (2023), "The oil price cap and embargo on Russia work imperfectly, and defects must be fixed", *Analysis 22*, Bruegel.
- Rodríguez-Pose, A. & F. Bartalucci (2023), "The green transition and its potential territorial discontents", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, in press.
- Ruiz, P. (2023), "El impacto de la Inflation Reduction Act en las relaciones transatlánticas", ARI nr 27/2023, Real Instituto Elcano.
- Sabyrbekov, R. & I. Overland (2024), "Small and large Friends of the EU's carbon border adjustment mechanism: Which non-EU countries are likely to support it?", *Energy Strategy Reviews*, vol. 51, Article 101303.
- Santana Suárez, N. (2019), "¿Reprimarización en América Latina?: Efectos de la demanda china sobre el patron exportador latinoamericano y las estructuras económicas internas (1995-2016)", *Papeles de Europa*, vol. 31, nº 2, pp. 149-173.
- Singh, S. (2024), "The relationship between growth in GDP and CO2 has loosened; it needs to be cut completely", *Commentary*, International Energy Agency.
- Smith, I. D., I. Overland & K. Szulecki (2024), "The EU's CBAM and its "significant others": Three perspectives on the Political Fallout from Europe's unilateral climate policy initiative. *Journal of Common Market Studies*, vol. 62, nº 2, pp. 603-618.
- Timoner Salvá, T. & L. Quiroga (2023), "Ecologismos en Competición. Convergencias y divergencias en las actitudes de los españoles hacia el cambio climático", *Estudio OIKOS AFRY*, OIKOS.
- Ülgen, S. (2023), "Economy Perspective on the EU's Carbon Border Tax", *Article*, Carnegie Europe.

Urbasos, I. (2024a), "El future del gas ruso en la Unión Europea", *Policy Paper*, Real Instituto Elcano.

Urbasos, I. (2024b). Gazprom envía un segundo metanero a España desde su terminal de Portovaya. Post en LinkedIn

Urbasos, I. (2023), "EU hydrogen diplomacy 2.0: aligning climate ambition and energy security", ARI nr 99/2023, Elcano Royal Institute.

Van de Graaf, T. (2023), "Gulliver Unchained? Europe's Changing Relations with Oil and Gas Producers", *Security Policy Brief*, PB 324, Egmont.

Wilson, A. (2021), "Revision of the Renewable Energy Directive: Fit for 55 package", *Briefing*, PE 698.781, European Parliament Briefing Service (EPBS).

WWF (n.d.), "Briefing – the Governance Regulation WWF's three main asks", *Policy Brief*, World Wildlife Fund.

Youngs, R. (2024), "Is There a Silver Lining to Europe's Climate Change Turmoil?", *Article*, Carnegie Europe.

Siglas

Nota: para facilitar la lectura se ha decidido mantener la versión inglesa de las siglas, tal y como se emplean en la jerga comunitaria.

BRI	Iniciativa china de la Franja y la Ruta
CBAM	Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono
CBDR-RC	Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas y Capacidades Respectivas
COP	Conferencia de las Partes
CRMA	Acta europea de materias primas fundamentales
ECFR	European Council on Foreign Relations
EGD	European Green Deal
ESABCC	Consejo Científico Asesor Europeo sobre Cambio Climático
ETS	Emissions Trading System
EUD	Reglamento de la UE contra la deforestación
FEDS+	Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible plus
GME	Gasoducto Magreb Europa
GNL	Gas Natural Licuado
GST	Global Stocktake
IRA	Inflation Reduction Act
JETP	Just Energy Transition Partnerships
LAC	Latin America and the Caribbean
LRF	Factor de Reducción Lineal
MSR	Reserva de Estabilidad de Mercado
NCQG	New Collective Quantified Goal
NDC	Nationally Determined Contributions
NGEU	Next Generation EU
NPDC	Non-Party Determined Contributions
NZIA	Acta sobre la industria de cero emisiones netas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PMA	Países Menos Avanzados
PNIEC	Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima
SCF	Fondo Social para el Clima
SCP	Planes Sociales para el Clima
TSD	Capítulos de comercio y desarrollo sostenible
UE	Unión Europea

Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA



Socios protectores



Socios colaboradores



