

ano 20 - n. 81 | julho/setembro – 2020

Belo Horizonte | p. 1-274 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v20i80

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Remeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

La contribución científica del *Intergovernmental Panel on Climate Change* al Pacto Verde Europeo: introducción a la *European Climate Law**

*The scientific contribution of the
Intergovernmental Panel on Climate
Change to the European Green Deal:
introduction to the European Climate
Law*

Pasquale Viola**

Univerzita Karlova (Czech Republic)
violap@prf.cuni.cz

Recibido/Received: 19.08.2020 / August 19th, 2020

Aprovado/Approved: 20.10.2020 / October 20th, 2020

Como citar este artículo/*How to cite this article*: VIOLA, Pasquale. La contribución científica del Intergovernmental Panel on Climate Change al Pacto Verde Europeo: introducción a la *European Climate Law*. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 55-68, jul./set. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i81.1436.

* Este artículo se sitúa en el marco del proyecto de investigación sobre el cambio climático y el Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad Carolina (Univerzita Karlova, Praga, República Checa).

** Investigador postdoctoral en la Universidad Carolina (Univerzita Karlova, Praga, República Checa). Doctor en Derecho Comparado y Procesos de Integración (doble título Universidad de la Campania y National Law University Delhi). Sus campos de investigación principales tienen que ver con el Derecho Público y Constitucional, el Derecho Ambiental, el Derecho Constitucional Asiático y la Filosofía Política. Ha sido investigador postdoctoral en la Universidad de Bolonia (Italia), ha sido nombrado observador internacional para las elecciones de 2017 de la Cámara de Representantes y Asambleas Provinciales en Nepal, y ha sido invitado como ponente en varios simposios internacionales. Sus publicaciones más recientes conciernen el constitucionalismo autóctono, junto con la justicia medioambiental en Asia y los sistemas jurídicos asiáticos y latinoamericanos. *E-mail*: violap@prf.cuni.cz.

Resumen: Los problemas contemporáneos relacionados con el cambio climático han fomentado una amplia gama de acciones en diferentes campos, debido a la complejidad del tema. Desde los años 90, la necesidad de una base científica confiable condujo al establecimiento del *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) de la ONU. Desde entonces, las evaluaciones científicas han sido cruciales para el desarrollo de políticas y legislación, como lo demuestra el Pacto Verde Europeo. Este ensayo analiza los reconocimientos científicos y las acciones para abordar el cambio climático sugeridas por el IPCC, con el objetivo de proporcionar una evaluación breve de la propuesta de la *European Climate Law* y ofrecer una base para futuros estudios comparativos de derecho público sobre medidas legislativas que vayan a aprobar los Estados miembros.

Palabras clave: IPCC. Cambio climático. *European Climate Law*. Pacto Verde Europeo.

Abstract: Contemporary issues related to climate change have fostered a wide range of actions in different fields, due to the complexity of the subject. Since the '90s, the necessity of a reliable scientific basis led to the establishment of the UN Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Since then, scientific assessments have been crucial for the development of policies and legislation, as it is demonstrated by the European Green Deal. This essay traces back the scientific acknowledgments and the actions to tackle climate change suggested by the IPCC with the aim to provide a short assessment of the proposal for the European Climate Law and to offer a basis for future comparative public law studies.

Keywords: IPCC. Climate change. European Climate Law. EU Green Deal.

Sumario: **1** Cambio climático entre la naturalidad y las anomalías: el *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) – **2** Derecho e interdisciplinariedad como vectores de políticas de adaptación y mitigación – **3** Unión Europea y cambio climático: la *European Climate Law* – **4** Conclusiones: el desarrollo interdisciplinario de cuestiones ambientales y climáticas – Referencias

1 Cambio climático entre la naturalidad y las anomalías: el *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)

El cambio climático no es un fenómeno nuevo en la historia de nuestro planeta. Se estima que hace cincuenta millones de años la Tierra comenzó su proceso de enfriamiento, pasando del Eoceno al Oligoceno, resultando en variaciones en el clima que van desde glaciaciones de hielo hasta períodos de calor en la Edad media.¹

La naturalidad de las variaciones más o menos extensas del clima llevó, en la primera mitad del siglo veinte, a considerar el impacto de las actividades humanas de manera marginal y, en consecuencia, a interpretar con escepticismo las afirmaciones que asocian las emisiones antropogénicas con un cambio climático 'antinatural'.² Sin embargo, a pesar de la desconfianza inicial en el campo científico, se observó

¹ Véanse ACOT, P. *Histoire du climat: du Big Bang aux catastrophes climatiques*. Paris: Tempus Perrin, 2009.

² Según MASLIN, M. *Climate Change: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 86: "The key reasons for the delay in recognizing the climate change were, first, the power of the global mean temperature (GMT) data set and, second, the need for the emergence of global environmental awareness. The GMT data set is calculated using the land-air and sea-surface temperatures. From 1940 until the mid-1970s, the global temperature curve seems to have had a general downward trend. This provoked many scientists to discuss whether the Earth was entering the next great ice age. This fear developed in part because of increased awareness in the 1970s of how variable global climate had been in the past".

que el impacto del comportamiento humano es una de las principales causas del cambio climático en curso. Los expertos reconocen que las temperaturas se han disparado en las últimas dos décadas en comparación con el promedio del siglo pasado³ y los efectos de este proceso son múltiples: variaciones considerables en los patrones de precipitación atmosférica, aumento del nivel del mar que van de diez a veinte centímetros por encima de los datos de 1900, fusión de los glaciares, casquetes polares que se van derritiendo, desertificación.⁴

En este escenario, las evidencias científicas “sugiere[n] una clara influencia humana en el clima mundial”, debido a la acumulación de dióxido de carbono y a la propagación de metano, óxido de nitrógeno y clorofluorocarbonos”.⁵ Como se señaló en el conocido estudio de 1972 *The Limits to Growth*, el crecimiento constante de las actividades de producción es irreconciliable con los recursos del planeta y con la idea de una ilimitada resiliencia de la tierra que garantiza las condiciones de vida para la especie humana.⁶

Tras la Conferencia de Estocolmo de 1972 y el interés por las cuestiones medioambientales, la comunidad internacional expresó la necesidad de bases científicas sólidas para una posible respuesta mundial, tanto política como jurídica.⁷ La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 43/53 de 6 de diciembre de 1988, reconoció la “necesidad de más investigaciones científicas y estudios sobre todas las fuentes y causas del cambio climático”.⁸ Basándose

³ IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Ginebra: IPCC, 2014.

⁴ Cfr. las explicaciones de MEADOWS, D. H.; RANDERS, J.; MEADOWS, D. L. *Limits to Growth*. The 30-Year Update. Londres: Chelsea Green, 2004. p. 114: “It has been known for more than 100 years that carbon dioxide traps heat and increases the temperature of the earth, like a greenhouse that lets the sun’s energy in but hinders it from going out. And over the past 30 years it has become ever more obvious that other greenhouse gases emitted by human activity are also building up exponentially in the atmosphere: methane, nitrous oxide, and the same chlorofluorocarbons that are threatening the ozone layer”.

⁵ MEADOWS, D. H.; RANDERS, J.; MEADOWS, D. L. *Limits to Growth*. The 30-Year Update. Londres: Chelsea Green, 2004. p. 116, donde se refiere a WATSON, R. T. et al. *Climate Change 2001*. Synthesis Report. Ginebra: IPCC, 2001: “The balance of evidence suggests a discernible human influence on global climate. As economists, we believe that global climate change carries with it significant environmental, economic, social, and geopolitical risks, and that preventive steps are justified”.

⁶ MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. W. *The Limits to Growth*. Nueva York: Universe Books, 1972.

⁷ A pesar de la ausencia de referencias explícitas al cambio climático y del enfoque abiertamente antropocéntrico de su tiempo de la Declaración de Estocolmo Sobre el Medio Ambiente Humano, los problemas ambientales han jugado un papel central en el debate político y jurídico internacional.

⁸ UN General Assembly, A/RES/43/53: “Concerned that certain human activities could change global climate patterns, threatening present and future generations with potentially severe economic and social consequences, Noting with concern that the emerging evidence indicates that continued growth in atmospheric concentrations of ‘greenhouse’ gases could produce global warming with an eventual rise in sea levels, the effects of which could be disastrous for mankind if timely steps are not taken at all levels, Recognizing the need for additional research and scientific studies into all sources and causes of climate change, Concerned also that emissions of certain substances are depleting the ozone layer and thereby exposing the earth’s surface to increased ultra-violet radiation, which may pose a threat to, inter alia, human health, agricultural productivity and animal and marine life, and reaffirming in this context the appeal, contained in its resolution 42/182 of 11 December 1987, to all States that have not yet done

en estas premisas, la World Meteorological Organization (WMO) y el United Nations Environment Programme (UNEP) han facilitado la creación del Intergovernmental Panel on Climate Change (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC), una organización que apoya la labor de un equipo de expertos para desarrollar una base científica adecuada para las iniciativas políticas y jurídicas internacionales, con el fin de organizar uniformemente los conocimientos científicos sobre el cambio climático y evaluar su impacto social y económico.

Éste aborda posibles estrategias de respuesta global. El órgano político del IPCC está compuesto por representantes de los 195 países que se participan.⁹ Los tres grupos de trabajo *The Physical Science Basis, Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Mitigation of Climate Change*, junto con la *Task Force on the National Greenhouse Gas Inventories* conforman el núcleo científico del IPCC que, como ya se ha indicado, proporciona los recursos necesarios a la comunidad internacional, actuando de acuerdo con las directrices establecidas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) y a petición de los gobiernos y de las organizaciones internacionales.

En sus 30 años de historia, el IPCC ha publicado numerosos informes sobre el cambio climático.¹⁰ En particular, el Quinto Informe de Evaluación del IPCC (AR5) ofrece una visión general de los conocimientos científicos sobre el tema. Según los datos analizados, desde la década de los 50 ha habido alteraciones sin precedentes y anormalmente transformadas en comparación con el pasado. Las emisiones de gases de efecto invernadero antropogénicos también han superado los niveles preindustriales. Además, este aumento produce concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso “que han sido sin precedentes en los últimos 800.000 años”,¹¹ lo que demuestra la influencia de las actividades humanas en el sistema climático y el proceso de calentamiento global que se está desarrollando desde mediados del siglo veinte.

Con respecto a las actividades presentes y futuras, el escenario climático contemporáneo no es nada estático. De hecho, a pesar de la resiliencia de los

so to consider becoming parties to the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, adopted on 22 March 1985, and the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, adopted on 16 September 1987, as soon as possible, [...] Aware that a considerable amount of valuable work, particularly at the scientific level and in the legal field, has already been initiated on climate change, in particular by the United Nations Environment Programme, the World Meteorological Organization and the International Council of Scientific Unions and under the auspices of individual States”.

⁹ Cada representante designa un Punto Focal Nacional, mientras que el Panel elige a un Buró responsable del trabajo científico y técnico. Ver IPCC. The Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/>. Consultado en: 15 ago. 2020.

¹⁰ IPCC. Reports. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/reports/>. Consultado en: 15 ago. 2020.

¹¹ IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Ginebra: IPCC, 2014. p. 4.

ecosistemas, las políticas de adaptación no son el único ámbito de acción, teniendo en cuenta que la intensificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, que depende principalmente del desarrollo socioeconómico y de la política climática, influye en “todos los componentes del sistema climático, aumentando la probabilidad de efectos graves, generalizados e irreversibles sobre las personas y los ecosistemas”.¹² Por lo tanto, la aplicación de políticas encaminadas a una reducción sustancial y constante de las emisiones de gases de efecto invernadero es un objetivo esencial para la comunidad internacional.

Como ha señalado el IPCC, en este conjunto de elementos, la tarea principal para hacer frente al cambio climático es encontrar la interacción correcta entre la adaptación y la mitigación, destinadas a medidas complementarias. Por un lado, las políticas de adaptación son muy diferentes, dependiendo de cada región y del sector de que se trate, y dependen estrictamente del clima y del contexto específico; por otro lado, la mitigación puede involucrar a todos los sectores, pero requiere principalmente “un enfoque integrado que combine medidas para reducir el uso de la energía y la intensidad de los gases de efecto invernadero en los sectores *end-use*, la descarbonización del suministro de energía, la reducción de las emisiones netas y la mejora del *sink* biosférico”.¹³

2 Derecho e interdisciplinariedad como vectores de políticas de adaptación y mitigación

Como se ha mencionado anteriormente, la presencia de sustancias antropogénicas en la atmósfera ha subido como consecuencia de un desarrollo económico no regulado e hipotéticamente ilimitado, que ha progresivamente erosionado los recursos naturales. La cuestión, sin embargo, no afecta sólo al plan económico y a los enfoques capitalistas y extractivos, sino también a los culturales, con respecto a los cuales el patrimonio colonial, el oscurantismo ambiental y las percepciones antropocéntricas todavía influyen en las políticas nacionales e internacionales.¹⁴

¹² IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Ginebra: IPCC, 2014. p. 8.

¹³ IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Ginebra: IPCC, 2014. p. 28: “*Well-designed systemic and cross-sectoral mitigation strategies are more cost-effective in cutting emissions than a focus on individual technologies and sectors, with efforts in one sector affecting the need for mitigation in others (medium confidence). Mitigation measures intersect with other societal goals, creating the possibility of co-benefits or adverse side effects. These intersections, if well-managed, can strengthen the basis for undertaking climate action.*”

¹⁴ Ver GOSH, A. *The Great Derangement: climate change and the unthinkable*. Chicago: University of Chicago Press, 2016.

Aunque la idea de repensar el desarrollo económico como ‘sostenible’ puede, en algunas vertientes atraer consensos, en la práctica la explotación de los recursos materiales del planeta sigue siendo una de las principales cuestiones abiertas que impulsan la política internacional de los países industrializados y en desarrollo, que reivindican su derecho al crecimiento económico con métodos ya adoptados en el pasado. Sobre el punto, piénsese en la posición de Canadá sobre el Protocolo de Kyoto, en las políticas adoptadas por los Estados Unidos durante la administración Trump con respecto al Acuerdo de París de 2015 o en la oposición de los países emergentes en las Conferencias de las Partes (COPs).¹⁵

El papel de los ordenamientos, que favorece la función pedagógica o reglamentaria de la ley, no es nada pasivo. Teniendo en cuenta la literatura sobre la relación entre medio ambiente, impacto del comportamiento humano y cambio climático, queda claro que la evidencia científica desarrolla una base adecuada para las ciencias jurídicas. Desde estas premisas, el derecho y el clima están inextricablemente unidos por el objeto propio del derecho: la conducta.

Aunque las ciencias duras están preparadas ontológicamente para el estudio de los acontecimientos naturales, cuando se les pregunta si puede haber un espacio adecuado para el cambio climático en las humanidades, se plantean dos consideraciones. Debido a que el ser humano tiene un gran impacto en la vida del planeta, en parte causando “la pérdida de resiliencia e integridad funcional de la Tierra y sus sistemas”,¹⁶ existe un vínculo inseparable entre la acción humana, los efectos producidos y la voluntad de realizar ciertas acciones. La segunda consideración reside en la interconexión que caracteriza a los ecosistemas, que encuentra una conducta variable, es decir, humana, que afecta a sus equilibrios de manera transversal y consciente, en el caso de impacto tanto directo como indirecto.¹⁷

Sólo la práctica simultánea y constante a largo plazo de adaptación y mitigación puede, por lo tanto, reducir los riesgos impuestos por el cambio climático actual, produciendo circunstancias más adaptativas y reduciendo los costes de mitigación, al tiempo que ayuda a restablecer un equilibrio entre el clima, el desarrollo sostenible y la resiliencia del planeta. Con este fin, una toma de decisiones eficaz y un sistema

¹⁵ Sobre este tema, cf. MEYER, B. *The International Law on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. Véase además LÁZARO TOUZA, L. Cambio climático 2020. Ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España. *Análisis del Real Instituto Elcano*, Madrid, n. 14, p. 1-17, feb. 2020.

¹⁶ WOODWELL, G. M. On Purpose in Science, Conservation and Government: the functional integrity of the Earth is at issue not biodiversity. *Ambio*, Estocolmo, v. 31, n. 5, p. 432-436, ago. 2002.

¹⁷ Sobre el concepto de antropoceno: KOTZÉ, L. J. *Reimagining Global Environmental Law and Governance in the Anthropocene*. Inaugural Address held on 27 September 2012, Potchefstroom: North West University, 2012. Cfr. AMIRANTE, D. Aspettando la catastrofe. L'emergenza climatica fra storia della scienza e filosofia. In: LIMONE, G. (coord.). *Il pudore delle cose, la responsabilità delle azioni*. Milán: FrancoAngeli, 2019. p. 143-151.

jurídico que también pueda adaptarse a las contingencias son cruciales para hacer frente al cambio climático en curso a fin de integrar “la gobernanza, las dimensiones éticas, la equidad, los juicios de valor, las evaluaciones económicas y las diferentes percepciones y respuestas al riesgo y la incertidumbre”.¹⁸

3 Unión Europea y cambio climático: la *European Climate Law*

La posición de la Unión Europea sobre cuestiones ambientales y climáticas parece reflejar los *Sustainable Development Goals* de las Naciones Unidas para el 2030,¹⁹ además de las decisiones adoptadas en las *Conferences of the Parties* de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. A diferencia de otros sistemas, cuyas políticas económicas han sido antepuestas a las medioambientales, la Unión Europea está repensando sus paradigmas financieros, estableciendo una serie de iniciativas que llevarían a Europa a ser el primer continente con cero emisiones del mundo para el 2050. El principal instrumento por el que se espera esta reversión es el Pacto Verde Europeo, una nueva agenda política proyectada hacia un futuro ecológico y sostenible.²⁰ Como

¹⁸ IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Ginebra: IPCC, 2014. p. 31: “Strategies and actions can be pursued now which will move towards climate-resilient pathways for sustainable development, while at the same time helping to improve livelihoods, social and economic well-being and effective environmental management. In some cases, economic diversification can be an important element of such strategies. The effectiveness of integrated responses can be enhanced by relevant tools, suitable governance structures and adequate institutional and human capacity (medium confidence). Integrated responses are especially relevant to energy planning and implementation; interactions among water, food, energy and biological carbon sequestration; and urban planning, which provides substantial opportunities for enhanced resilience, reduced emissions and more sustainable development (medium confidence)”. Sobre algunas medidas en el marco del derecho internacional medioambiental: MEJÍA, H. A. La protección jurídica administrativa de la atmósfera y cambio climático. *Direito Económico e Socioambiental*, v. 5, n. 2, p. 33-56, 2014. Sobre la idea de emergencia de la situación climática-ambiental actual y la crítica de un enfoque técnico-jurídico por una percepción que se desarrolla dentro de una imagen “normal” de la realidad, véase CARDUCCI, M. Doppia emergenza e ritorno all’Eocene? *Rivista di Diritti comparati*, v. 4, n. 2, p. 383-392, may./ago. 2020; DE SIENA, S. *Eocene. Per un postumano tecnopolitico o ecopolitico?* Nápoles-Salerno: Orthotes Editrice, 2019.

¹⁹ UNITED NATIONS. Make the SDGs a reality. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/>. Consultado en: 15 ago. 2020). Véase GRIGGS, D. et al. Sustainable development goals for people and planet. *Nature*, London, v. 495, p. 305-307, mar. 2013; LE BLANC, D. Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets. *Sustainable Development*, v. 3, n. 23, p. 176-187, abr. 2015; FUKUDA-PARR, S.; MUCHHALA, B. The Southern origins of sustainable development goals: ideas, actors, aspirations. *World Development*, n. 126, p. 1-11, nov. 2020.

²⁰ COM (2019) 640 *Annex to the 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*. Véase también la sección dedicada en el sitio web de la Comisión: EUROPEAN COMMISSION. European Climate Law. Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en. Consultado en: 15 ago. 2020. Sobre las posibilidades y las medidas económica que el Pacto Verde Europeo puede ofrecer además teniendo en cuenta la crisis económica causada por el COVID-19, véanse las consideraciones de MARTÍN MARTÍN PASCUAL, E. El pacto verde europeo. ¿Posible salida verde de la crisis de la Covid-19? *Revista General de Derecho Europeo*, n. 51, may./ago. 2020.

ha señalado expresamente la Comisión Europea, el plan de acción se centrará en tres puntos cruciales: 1) inversión de los paradigmas económicos; 2) mejora de la salud y la calidad de vida; 3) protección del medio ambiente.²¹

Los sectores económicos más afectados son las tecnologías de transporte, energía, agricultura, construcción, industria, información y comunicación. Son particularmente importantes las inversiones anuales adicionales (260.000 millones de euros, es decir, el 1,5 % del PIB en 2018), la coordinación público-privada y la creación del *Just Transition Fund*.²² El objetivo es reducir el impacto económico y social de la transición energética, con especial referencia a aquellas regiones con una alta concentración de emisiones de gases de efecto invernadero y un nivel significativo de actividades que dependen del uso de los combustibles fósiles.

En el ámbito económico, el proceso hacia esta transición adquiere características precisas, como lo demuestran las numerosas políticas de incentivos orientadas a un enfoque ecológico. En términos jurídicos, el Pacto Verde Europeo se traduce en el Reglamento Europeo del Clima (*European Climate Law*). La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece el marco para lograr la neutralidad climática y las reformas al Reglamento (UE) 2018/1999, encuentra su base jurídica en los artículos 191 y 192, §1, TFUE, con el fin de garantizar la intervención de la Unión en “la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente”, así como “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático”.²³ Este conjunto de materias implica la necesaria aplicación del principio de subsidiariedad para las competencias no exclusivas, habida cuenta de las características transfronterizas del cambio climático, lo que implica una acción nacional y local coordinada entre los países de la UE.

El Reglamento propuesto define en primer lugar el objeto y el alcance, a saber, “garantizar que la transición hacia la neutralidad climática sea irreversible, lograr una reducción gradual a lo largo del tiempo y ayudar a evaluar la coherencia de las medidas y los avances con el objetivo de neutralidad climática”,²⁴ y tiene la finalidad de reducir las emisiones antropogénicas y conseguir una neutralidad climática en la UE para 2050, habida cuenta del objetivo de temperatura a largo plazo establecido en el art. 2 del Acuerdo de París. Establece asimismo un marco

²¹ COM (2020) 80, 2020/0036 (COD).

²² COM (2019) 640; EUROPEAN COMMISSION. European Climate Law. Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en. Consultado en: 15 ago. 2020). Cfr. CAVALIÈRE, S. Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica? *Diritto pubblico europeo Rassegna Online*, n. 1, p. 1-10, ene. 2020.

²³ COM (2020) 80, 2020/0036 (COD), p. 4.

²⁴ COM (2020) 80, 2020/0036 (COD), p. 15.

para avanzar en la consecución del objetivo global de adaptación establecido en el art. 7 del mismo Acuerdo.

El logro de la neutralidad climática implica una acción no sólo a nivel europeo, sino también a nivel nacional y local, con la coordinación de la Comisión. El art. 2 dispone que las instituciones pertinentes de la Unión y los Estados miembros deben actuar sobre la base de sus propias competencias. Presumiblemente para septiembre de 2020, la Comisión evaluará los resultados obtenidos sobre la base de los objetivos climáticos de 2030. Sin embargo, a más del 30 de junio de 2021, la evaluación de la Comisión abarcaría los cambios legislativos necesarios, tanto en relación con la neutralidad climática como con la reducción de las emisiones antropogénicas con respecto a los niveles de 1990.

Muy interesante para la relación entre la Unión, el nivel internacional y la base científica es el art. 3, trazando el camino legal hacia la neutralidad climática. En primer lugar, cabe señalar que, de acuerdo con el art. 9, la Comisión podrá adoptar actos delegados para complementar el Reglamento, incluso de conformidad con el art. 14 del Acuerdo de París. La lista en el art. 3, §3, establece los elementos que la Comisión debe evaluar para especificar la trayectoria común hacia los objetivos del art. 2. Entre ellos, además de los elementos relativos a la eficiencia económica, la competitividad del mercado y otros parámetros relacionados con el desarrollo y el suministro de energía, a los puntos i) y j) el texto hace referencia explícita a la evolución internacional “para alcanzar los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París y el objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, así como a “la mejor y más reciente información científica, incluidos los últimos informes del IPCC”.²⁵

Por referencia expresa al art. 7 del Acuerdo de París, el art. 4 detalla la necesidad de acciones de adaptación al cambio climático, recordando la resiliencia y vulnerabilidad de los ecosistemas, en previsión del desarrollo de planes de riesgo “fundamentados en bases de referencia sólidas en materia de clima y vulnerabilidad”,²⁶ centrados en el principio de acción preventiva. Los artículos 5 a 7 contienen disposiciones heterogéneas sobre la evaluación de las medidas nacionales, en la que participan la Agencia Europea de Medio Ambiente y se recuerda al IPCC en busca de pruebas científicas.

Por último, cabe señalar dos aspectos esenciales: 1) la participación de la sociedad civil; 2) el diálogo multinivel sobre clima y energía. Las nuevas formas de participación de la sociedad civil en las políticas ambientales han sido reconocidas convencionalmente desde la Declaración de Río de 1992 y la Convención de Aarhus,²⁷

²⁵ COM (2020) 80, 2020/0036 (COD), p. 17.

²⁶ COM (2020) 80, 2020/0036 (COD), p. 17.

²⁷ Véase ADEDE, A. O. The Treaty System from Stockholm (1972) to Rio de Janeiro (1992). *Pace Environmental*

a través de los principios de acceso a la información, de participación del público en la toma de decisiones y de justicia ambiental; mientras que, políticamente, el surgimiento de formas de participación ha llevado a algunos a proponer el concepto de 'democracia ambiental'.²⁸

Para este fin, el art. 8 de la propuesta de reglamento examinado impone a la Comisión la obligación de favorecer la posibilidad y la responsabilidad de los componentes sociales, a fin de facilitar "procesos inclusivos y accesibles a todos los niveles, incluidos los nacionales, regionales y locales", con el objetivo de involucrar tanto a la sociedad civil en su conjunto como a ciudadanos individuales. Además, la ley establece que la Comisión puede utilizar las herramientas ya descritas en el art. 11 del Reglamento (UE) 2018/1999 –en el que intervendría el artículo 10 de la misma *European Climate Law*– para los diálogos multinivel sobre cuestiones climáticas y energéticas establecidas por los Estados miembros.

4 Conclusiones: el desarrollo interdisciplinario de cuestiones ambientales y climáticas

Los desarrollos ambientales internacionales, además de proporcionar un conjunto de principios jurídicos relevantes,²⁹ han favorecido la creación de grupos de expertos para remediar la incertidumbre científica, respondiendo a la necesidad de usar bases sólidas para el desarrollo político-jurídico en asuntos ambientales, tanto a nivel nacional como supranacional. Como se ilustra arriba, por lo tanto, el escepticismo ha llevado a la necesidad de acciones concretas para reducir el impacto del cambio climático y actuar sobre las causas de este fenómeno, para facilitar la mitigación y la adaptación.

La Unión Europea, tomando como punto de partida actividades que han afectado la esfera política internacional desde la década de 1970,³⁰ ha emprendido políticas concretas a través del Pacto Verde Europeo y, específicamente a nivel jurídico, con la

Law Review, Nueva York, v. 13, n. 1, p. 33-48, sep. 1995; WATES, J. The Aarhus Convention: a driving force for Environmental Democracy. *Journal for European Environmental & Planning Law*, v. 2, n. 1, p. 2-11, ene. 2005.

²⁸ Sobre el derecho a recibir información medioambiental véase por lo menos MASON, M. *Environmental Democracy*. Londres; Nueva York: Routledge, 1999; JASANOFF, S. The Dilemma of Environmental Democracy. *Issues in Science and Technology*, Phoenix, v. 13, n. 1, p. 63-70, sep. 1996.

²⁹ SANDS, P.; PEEL, J.; FABRA, A.; MACKENZIE, R. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

³⁰ Entre otros, nos referimos a: Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, (16 June 1972), Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer (22 March 1985), The Rio Declaration on Environment and Development (12 agosto 1992), United Nations Framework Convention on Human Rights of 1992; Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change (12 diciembre 2015). Véase WIRTH, D. A. The Rio Declaration on Environment and Development: two steps forward and one back, or vice versa. *Georgia Law Review*, Athens, n. 95, p. 599-653, abr. 1995; BODANSKY, D. The Legal Character of the Paris Agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, v. 25, n. 2, p. 142-150, jul. 2016.

propuesta de una regulación climática. Sobre este punto, surgen algunas preguntas: 1) ¿qué papel desempeña la UE a nivel mundial? 2) ¿Por qué elegir el reglamento como herramienta de implementación jurídica? 3) ¿Cuál es la referencia científica y, en general, las referencias necesarias? 4) ¿Surge alguna cuestión significativa para investigaciones de derecho público comparado?

Con respecto al papel de la UE a nivel mundial, en primer lugar, cabe señalar que la Unión se encuentra entre las instituciones supranacionales más comprometidas con la realización de intervenciones incisivas y rápidas en el ámbito ambiental, no solo a través de *soft laws* –que a veces han producido más efectos que la denominada *hard law*–,³¹ pero con una *leadership* en el campo económico que pretende demostrar la capacidad de ser ecológico y, al mismo tiempo, sostenible y competitivo. A raíz de estos elementos, la Unión tiene la intención de asumir un papel de liderazgo al involucrar a otros países en la adopción de medidas similares y en el desarrollo de un proceso de emulación global.

En cuanto a la segunda pregunta, es decir, la elección del reglamento, ello podría plantear algunas dudas, considerando también la participación necesaria de los Estados miembros con base en el art. 11 del Reglamento (UE) 2018/1999 que, además, involucra a legisladores y ejecutivos nacionales con amplios márgenes de discreción con respecto a las medidas a adoptar (el control de la Comisión, de hecho, tiene lugar *ex post*). Esto llevaría a pensar en la directiva como una herramienta suficiente para lograr los objetivos de conformidad con el art. 2 del reglamento propuesto. De hecho, la armonización indispensable de las intervenciones es una de las razones que llevaron a la Comisión a elegir una herramienta que garantizara la aplicabilidad directa. Además, como se explica en la propuesta misma, muchas disposiciones vinculantes se dirigen a la propia Comisión y a la Agencia Europea del Medio Ambiente, por lo que la intervención se tenía que llevar a cabo necesariamente mediante reglamento y no directiva seguida por la transposición nacional.

Acerca de la contribución científica, este aspecto ya se ha subrayado en el desarrollo interdisciplinario de cuestiones ambientales y climáticas. A este respecto, el reglamento propuesto no solo se refiere explícitamente al IPCC, sino que también otorga a la Comisión un papel de control similar al de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En otras palabras, el sistema definido por la regulación propuesta parece cambiar el enfoque de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a nivel continental, en particular en lo que respecta a la forma de evaluar y gestionar los datos de emisiones antropogénicas.

³¹ Ver BODANSKY, D.; BRUNNEE, J.; RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017; LEES, E.; VIÑUALES, J. E. (coord.). *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Con respecto al interés comparativo en asuntos ambientales, que ha suscitado importantes debates doctrinales, la aplicabilidad directa de la regulación no implica que las leyes nacionales estén al margen; por el contrario, la intervención legislativa nacional en varios niveles se vuelve indispensable precisamente para lograr los objetivos establecidos en el art. 2. Por lo tanto, dada la complejidad e interdisciplinariedad del asunto, así como el reciente nacimiento de estudios jurídicos sobre el tema –solo unas pocas décadas en comparación con otras ramas milenarias del derecho– para comprender a nivel comparativo los desarrollos futuros de las leyes nacionales, con referencia particular a las introducidas sobre la base de la eventual *European Climate Law*, una ruta de investigación no se podrá centrar solo en datos nacionales, sino tendrá que rastrear en perspectiva diacrónica todo el “camino áspero”³² que condujo a la sedimentación del régimen jurídico objeto de estudio.

Referencias

- ACOT, P. *Histoire du climat: du Big Bang aux catastrophes climatiques*. Paris: Tempus Perrin, 2009.
- ADEDE, A. O. The Treaty System from Stockholm (1972) to Rio de Janeiro (1992). *Pace Environmental Law Review*, Nueva York, v. 13, n. 1, p. 33-48, sep. 1995.
- AMIRANTE, D. Aspettando la catastrofe. L'emergenza climatica fra storia della scienza e filosofia. In: LIMONE, G. (coord.). *Il pudore delle cose, la responsabilità delle azioni*. Milán: FrancoAngeli, 2019. p. 143-151.
- AMIRANTE, D. L'ambiente “preso sul serio”. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Bolonia, Special Issue, p. 1-32, may. 2019.
- BODANSKY, D. The Legal Character of the Paris Agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, v. 25, n. 2, p. 142-150, jul. 2016.
- BODANSKY, D.; BRUNNEE, J.; RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- CARDUCCI, M. Doppia emergenza e ritorno all'Ecocene? *Rivista di Diritti comparati*, v. 4, n. 2, p. 383-392, may./ago. 2020.
- CAVALIERE, S. Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica? *Diritto pubblico europeo Rassegna Online*, n. 1, p 1-10, ene. 2020.
- DE SIENA, S. *Ecocene. Per un postumano tecnopolitico o ecopolitico?* Nápoles-Salerno: Orthotes Editrice, 2019.
- FUKUDA-PARR, S.; MUCHHALA, B. The Southern origins of sustainable development goals: ideas, actors, aspirations. *World Development*, n. 126, p. 1-11, nov. 2020.

³² AMIRANTE, D. L'ambiente “preso sul serio”. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Bolonia, Special Issue, p. 1-32, may. 2019.

- GOSH, A. *The Great Derangement: climate change and the unthinkable*. Chicago: University of Chicago Press, 2016.
- GRIGGS, D. *et al.* Sustainable development goals for people and planet. *Nature*, London, v. 495, p. 305-307, mar. 2013.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Ginebra: IPCC, 2014.
- JASANOFF, S. The Dilemma of Environmental Democracy. *Issues in Science and Technology*, Phoenix, v. 13, n. 1, p. 63-70, sep. 1996.
- KOTZÉ, L. J. *Reimagining Global Environmental Law and Governance in the Anthropocene*. Inaugural Address held on 27 September 2012, Potchefstroom: North West University, 2012.
- LÁZARO TOUZA, L. Cambio climático 2020. Ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España. *Análisis del Real Instituto Elcano*, Madrid, n. 14, p. 1-17, feb. 2020.
- LE BLANC, D. Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets. *Sustainable Development*, v. 3, n. 23, p. 176-187, abr. 2015.
- LEES, E.; VIÑUALES, J. E. (coord.). *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- MARTÍN PASCUAL, E. El pacto verde europeo. ¿Posible salida verde de la crisis de la Covid-19? *Revista General de Derecho Europeo*, n. 51, may./ago. 2020.
- MASLIN, M. *Climate Change: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- MASON, M. *Environmental Democracy*. Londres; Nueva York: Routledge, 1999.
- MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. W. *The Limits to Growth*. Nueva York: Universe Books, 1972.
- MEADOWS, D. H.; RANDERS, J.; MEADOWS, D. L. *Limits to Growth. The 30-Year Update*. Londres: Chelsea Green, 2004.
- MEJÍA, H. A. La protección jurídica administrativa de la atmósfera y cambio climático. *Direito Econômico e Socioambiental*, v. 5, n. 2, p. 33-56, 2014.
- MEYER, B. *The International Law on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- SANDS, P.; PEEL, J.; FABRA, A.; MACKENZIE, R. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- WATES, J. The Aarhus Convention: a driving force for Environmental Democracy. *Journal for European Environmental & Planning Law*, v. 2, n. 1, p. 2-11, ene. 2005.
- WATSON, R. T. *et al.* *Climate Change 2001. Synthesis Report*. Ginebra: IPCC, 2001.
- WIRTH, D. A. The Rio Declaration on Environment and Development: two steps forward and one back, or vice versa. *Georgia Law Review*, Athens, n. 95, p. 599-653, abr. 1995.
- WOODWELL, G. M. On Purpose in Science, Conservation and Government: the functional integrity of the Earth is at issue not biodiversity. *Ambio*, Estocolmo, v. 31, n. 5, p. 432-436, ago. 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VIOLA, Pasquale. La contribución científica del *Intergovernmental Panel on Climate Change* al Pacto Verde Europeo: introducción a la *European Climate Law. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 55-68, jul./set. 2020.
