

Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global

José Antonio Sanahuja

*Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense, y
director de la Fundación Carolina*



Introducción: “nuestra casa está en llamas”

En octubre de 2018 el órgano de Naciones Unidas responsable del análisis científico del clima, el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), publicó un informe especial relativo al calentamiento global de 1,5°C (IPCC, 2018), cumpliendo el encargo realizado en 2015 por la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. El informe era, a la vez, una señal de alarma, y un llamado urgente a la acción. Confirmaba, por un lado, que el cambio climático ya estaba afectando a las personas, los ecosistemas y los medios de vida en todo el mundo. Mostraba también que los compromisos adquiridos a través de las “contribuciones determinadas a nivel nacional” –NDC, por sus siglas en inglés, el

El debate sobre el clima ha estado impulsado por la evidencia científica y por las demandas de los movimientos ecologistas y por la justicia climática

instrumento previsto por esa convención para fijar las metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de cada país—, estaban muy por detrás de la meta del Acuerdo de París de limitar el calentamiento a 1,5°C respecto de los niveles preindustriales, y conducían, más bien, a un escenario a finales de siglo de aumento de 2 °C o incluso más. Esto tiene consecuencias muy graves, como el aumento del nivel del mar, el deshielo del Ártico, el agravamiento de los fenómenos hidrometeorológicos extremos, y la pérdida de ecosistemas, biodiversidad, y medios de vida. El informe, finalmente, mostraba que aún era posible alcanzar el objetivo de 1,5 °C, pero ello exigiría una acción urgente y coordinada de mitigación, con cambios rápidos, profundos y sin precedentes en todos los aspectos de la sociedad para lograr una fuerte reducción de emisiones para 2030, que se estimó en torno a 45% respecto a los niveles de 2010, y así alcanzar la neutralidad climática a mediados de siglo, con emisiones netas cero para el año 2050.

El debate sobre el clima ha estado impulsado tanto por la evidencia científica, como por las demandas, cada vez más audibles, de los movimientos ecologistas y por la justicia climática, de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y de otros movimientos sociales, y, como muestran distintas encuestas de opinión, por amplios sectores de la ciudadanía. Estas demandas se tornaron más audibles entre 2018 y 2019, en parte impulsadas por la irrupción de nuevos movimientos de jóvenes en favor del clima. En agosto de 2018 la estudiante sueca Greta Thunberg inició su *skolstrejk för klimatet* (huelga escolar por el clima), inspirando a otros muchos jóvenes a través del movimiento “Viernes por el Futuro”, que se extendió rápidamente a otros países. En enero de 2019, en la cumbre de Davos, Thunberg, entonces con 16 años de edad, lanzó un contundente mensaje de alarma ante el *establishment* político y financiero mundial: “nuestra casa está en llamas. Estoy aquí para decirlo, nuestra casa está en llamas”; y, tras mencionar el informe del IPCC, añadió que “resolver la crisis climática es el mayor y más complejo reto que nunca ha tenido que afrontar el homo sapiens. Sin embargo, la solución es tan simple que hasta un niño pequeño puede entenderla: tenemos que detener nuestras emisiones de gases de efecto invernadero. O lo hacemos o no lo hacemos” (Thunberg, 2019). En Estados Unidos, la organización de jóvenes activistas por el clima *Sunrise Movement*, insatisfecha con la tibia respuesta de los demócratas a la nefasta política ambiental del presidente Donald Trump, protagonizó en noviembre de 2018 una sentada ante la oficina de la portavoz de la Cámara de Representantes, la senadora demócrata Nancy Pelosi, a la que se sumó la representante electa Alexandria Ocasio-Cortez, la congresista más joven, que contribuyó a que tuviera una gran repercusión en los medios y las redes sociales. En el verano boreal de 2019 una nueva oleada de incendios en la Amazonia provocó una gran alarma social

en todo el mundo, y suscitó duras críticas de líderes políticos y sociales a la política ecocida de Jair Bolsonaro, presidente de Brasil que, como Trump, era un exponente de una extrema derecha en ascenso con posiciones negacionistas respecto al cambio climático. En febrero de 2019, pocos días después de tomar posesión en la Cámara de Representantes, Ocasio-Cortez (2019) presentó su primera propuesta legislativa, junto con el congresista demócrata Ed Markey, sobre “el deber del Gobierno Federal de crear un Nuevo Pacto Verde”. La propuesta, recibida con frialdad por Nancy Pelosi y un sector de los demócratas, y rechazada por los republicanos en el Senado sin discusión en marzo de 2019, tuvo sin embargo una gran repercusión. El lanzamiento a finales de 2019 del libro *The Green New Deal* de Jeremy Rifkin, un conocido ensayista estadounidense, era causa y consecuencia a la vez de la amplia difusión que ya había logrado el pacto verde como programa político.

En la Unión Europea (UE), que ya contaba con una larga trayectoria de políticas en materia ambiental y de lucha contra el cambio climático, la idea de un nuevo pacto verde fue asumida como programa de gobierno por parte la nueva Comisión Europea como resultado de un amplio acuerdo de legislatura entre liberales, socialistas y democristianos. Ya en su discurso de investidura como presidenta de la Comisión en la apertura del Parlamento Europeo en julio de 2019, Ursula Von der Leyen anunció un ambicioso “Pacto Verde para Europa” en los primeros cien días de gobierno. A finales de ese año, en vísperas de la COP 25 en Madrid, un Parlamento Europeo recién electo, con una mayor representación de partidos verdes –del 6,7% de los escaños en las elecciones de 2016 al 11,4% en las de 2019–, adoptaba por amplia mayoría una resolución clave en términos políticos y simbólicos que declaraba la situación de emergencia climática y medioambiental tanto a escala europea como global. La resolución también pedía a la nueva Comisión Europea que adoptara las medidas necesarias para asegurar que el cambio climático se situaría por debajo de 1,5 °C, y que se abordaran las incoherencias de la Unión con una amplia reforma de las políticas de transporte, comercial, agrícola, de energía y de infraestructura, entre otras (Parlamento Europeo, 2019). El 13 de diciembre de ese año, el Consejo Europeo aprobó el “Pacto Verde Europeo”, presentado días antes por la Comisión como plan de gobierno que implicaría una amplia transformación económica y social de la UE, configurando además una nueva narrativa y misión para la Unión. En palabras de la presidenta Von der Leyen, el Pacto Verde sería un proyecto “hombre en la luna” para Europa.

Este capítulo analiza el Pacto Verde Europeo atendiendo a sus orígenes, contenido y alcance en tres ámbitos: en materia ambiental; desde el punto de vista de la economía política internacional, como estrategia de respuesta a la crisis de la globalización y posteriormente

a la COVID-19; y como matriz para las relaciones exteriores y la política internacional de la UE. En el capítulo se argumenta que el Pacto Verde Europeo no es una mera reedición de las políticas sectoriales de la UE para la mitigación y adaptación al cambio climático, o el cuidado de la biodiversidad, sino una estrategia integral y de largo plazo con una vocación de transformación de la economía y de las sociedades europeas para asegurar la neutralidad climática en 2050, y redefinir el lugar de Europa en el mundo y en el sistema multilateral. Para ello, se examina el concepto del “nuevo pacto verde” en algunas de sus formulaciones más recientes y, en particular, en la variante europea. A continuación, se analiza de una manera general su contenido, potencial y su voluntad transformadora en distintos subsistemas socioeconómicos y tecnológicos, así como sus limitaciones y contradicciones. Como elementos clave del Pacto Verde, se examinan, en particular, la taxonomía de finanzas sostenibles y el mecanismo de ajuste de carbono en frontera. Finalmente, el capítulo analiza la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo en cuanto a la denominada “diplomacia climática”, la política comercial, y la política de desarrollo.

Nuevo Pacto Verde: el origen de un plan con vocación transformadora

El "Nuevo Pacto Verde" tiene como referente histórico el New Deal del presidente Roosevelt

Tanto en Estados Unidos como en Europa, la expresión “Nuevo Pacto Verde” alude al poderoso referente histórico del *New Deal* del presidente Franklin D. Roosevelt, con el que Estados Unidos se enfrentó a la Gran Depresión y al desempleo masivo con un vasto programa de reconstrucción, vigente entre 1933 y 1939, basado en una regulación más estricta de la banca y los mercados financieros, en la inversión pública masiva en infraestructura, y en grandes programas de empleo público financiados por el gobierno federal, que rompió con el patrón oro para liberar a su administración de los límites que éste imponía a la política fiscal y al gasto público. El *New Deal* tuvo, a su vez, algunos componentes de conservación, reforestación y gestión ambiental que hoy se evocan como precedente de un nuevo pacto verde, como el Cuerpo Civil de Conservación (CCC), que entre 1933 y 1942 generó tres millones de empleos. Por otra parte, abrió las puertas al nuevo paradigma keynesiano de política económica, tras el fracaso del capitalismo de *laissez faire* y “la utopía del libre mercado autorregulado”, como lo denominó Karl Polanyi. Tras la experiencia de la economía de guerra, la aplicación del keynesianismo en los países avanzados de Occidente contribuyó al prolongado ciclo de crecimiento económico de posguerra y amplios pactos sociales, incluyendo políticas salariales y la expansión del Estado del bienestar. Esto último fue, a su vez, un elemento clave para legitimar el modelo económico y político de Occidente en el escenario de la Guerra Fría y el conflicto bipolar.

Que el *New Deal* reaparezca como referente político no se debe solamente a la toma de conciencia sobre la emergencia ambiental y climática que se esbozó en la introducción. Es un símbolo o narrativa muy efectiva para afrontar a una crisis que, como en los años treinta, tiene carácter sistémico. Puede ser útil para la movilización social y para articular las coaliciones políticas que habrán de impulsar la amplia transformación económica y social que hoy es necesaria. Se trataría, nada menos, de dar respuesta a una visible crisis de la globalización en sus dimensiones ambiental, económica, social y política; de desplegar nuevas narrativas de progreso humano y una ética individual y colectiva basada en el bien común frente al agotamiento del neoliberalismo; y de hacer frente a una extrema derecha en ascenso, que supone un amplio cuestionamiento del multilateralismo y el orden internacional (Sanahuja, 2017, 2019).

Como idea contemporánea, es el columnista liberal Thomas Friedman (2007) quien propone por primera vez un “nuevo pacto verde” inspirado en el *New Deal* de Roosevelt como gran programa industrial y de cambio en la matriz energética para responder a la crisis ambiental. Esta idea inspiró el programa Barack Obama para las elecciones presidenciales de noviembre de 2008, y se incorporó a su programa de estímulos a través de la Ley de recuperación y Reinversión de América de 2009 (Collina y Poff, 2008). En julio de 2008, la Fundación para una Nueva Economía, un grupo de economistas de izquierda ligado al Partido Laborista del Reino Unido, con participación de Colin Hines, Ann Pettifor, y Larry Elliott, editor del área de economía de *The Guardian*, entre otros, elaboró un detallado informe abogando por un nuevo pacto verde para hacer frente a una crisis económica que ya asomaba en el horizonte (Green New Deal Group, 2008). La idea, aunque atemperada, fue recogida tanto por el primer ministro laborista británico, Gordon Brown, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que ante la crisis plantearon una propuesta de pacto verde más amplia, de carácter global, centrada en la dimensión multilateral y dirigida al recién constituido G20 (Barbier, 2009, UNEP, 2009). El concepto también fue asumido por centros de pensamiento como el Worldwatch Institute y la Fundación Europea Verde, ligada al Grupo Verde del Parlamento Europeo, (Wuppertal Institute, 2009), que concurrió a las elecciones europeas con un manifiesto centrado en el pacto verde europeo.

Hay que señalar que la agenda ambiental registró importantes avances en este periodo, como ilustra la legislación aprobada en muchos países y en la UE para hacer frente al cambio climático, o la adopción en 2015 del Acuerdo de París, verdadero hito histórico en ese ámbito, pero el concepto de “pacto verde” como nuevo acuerdo societal y multilateral no logró abrirse paso en un escenario dominado por otras agendas –en Estados Unidos, Obama se centró en la reforma sanitaria

El Nuevo Pacto Verde es una forma de populismo socialdemócrata para involucrar a la ciudadanía en el proyecto común de adaptación al siglo XXI

del *Obamacare* (Harlan, 2012) y se adoptaron políticas de respuesta a la crisis orientadas, sobre todo, a sostener el sector financiero, vía intervención de los bancos centrales y, en el caso de la Unión Europea, a la reducción del gasto público. Ello impidió desplegar las políticas fiscales expansivas que, como se indica más adelante, serían necesarias para impulsar una rápida transición energética, sin la cual la idea de “nuevo pacto verde” no tendría sentido. La idea del pacto verde reapareció, por ejemplo, en el programa de los Verdes en las elecciones al Parlamento Europeo en 2016, y en las primarias demócratas en Estados Unidos, como parte de las propuestas de Bernie Sanders. Pero es el rechazo al ascenso de la ultraderecha y de fuerzas nacionalistas –Trump, *brexiteers*...– y su cuestionamiento del cambio climático y de las normas internacionales del “globalismo” lo que contribuirá a su reaparición. Tres son los aportes de ese momento que cabría mencionar para caracterizar el Pacto Verde Europeo: la propuesta, ya mencionada, de Alexandria Ocasio-Cortez a la Cámara de Representantes de febrero de 2019; la propuesta de Ann Pettifor (2019) en el libro *The case for a Green New Deal*, heredera de la elaborada diez años antes, mencionada anteriormente; y las políticas de la propia Unión Europea, que como se indicará ya era uno de los actores más avanzados a escala global en materia de políticas climáticas.

“Un nuevo pacto verde con justicia para todos. Práctico, Posible. Necesario”. Este llamamiento, parte de la campaña de la economista y miembro de Socialistas Demócratas de América, Alexandria Ocasio-Cortez (2019) a las elecciones de noviembre de 2018, se encuentra en el origen del detallado programa presentado al Congreso en febrero de 2019. Es un plan a diez años con tres principios clave: descarbonización, empleo y justicia, que se desagregan en cinco objetivos: 1) la descarbonización de la economía, con el objetivo de cero emisiones netas y una transición justa, a través de energías renovables y de un programa masivo de rehabilitación de edificios para mejorar su eficiencia energética; 2) la creación de empleo y seguridad económica para todos los/as estadounidenses, mediante una garantía de empleo federal (*Federal Job Guarantee*) inspirada en las políticas del *New Deal*, que es su principal clave política para asegurar un apoyo social amplio, incluso entre sectores afines a los republicanos y personas desprotegidas que habrían apoyado a Trump; 3) inversión masiva en infraestructura sostenible; 4) sostenibilidad: aire y agua limpios, comida saludable, cuidado de la naturaleza, resiliencia de los hogares y las comunidades; y 5) justicia y equidad, especialmente para las comunidades excluidas y vulnerables. Como señala David Roberts (2019), “El Nuevo Pacto Verde es, en el fondo, una forma de populismo socialdemócrata. Su intención es involucrar a toda la ciudadanía en el proyecto común de adaptación al siglo XXI, y así mejorar materialmente la calidad de vida de la clase media y pobre. Es un intento de reequilibrar la economía y el sistema político, alejándose de un enfoque monoma-

níaco en los bienes privados, hacia una visión más generosa de los bienes públicos y el propósito público”. Este programa tiene tres desafíos relevantes: persuadir al público, lograr el apoyo del partido demócrata, y movilizar la financiación necesaria. En relación al primero, la garantía de empleo es clave; en relación al segundo, la amenaza del trumpismo latente en la sociedad estadounidense y del populismo de extrema derecha puede ser un factor crucial, como parece haber asumido la administración Biden con sus propuestas económicas de 2021; en cuanto al último de ellos, se argumenta que frenar el cambio climático siempre será menos costoso que la adaptación, y se proponen instrumentos fiscales como un impuesto al carbono o a las transacciones financieras, y hacer un mayor uso de la política monetaria y de la financiación pública conforme a algunas de las propuestas de la Teoría Monetaria Moderna.

El programa propuesto por Ann Pettifor (2019) desde el Reino Unido tiene muchos elementos en común con el de Ocasio-Cortez. Ambos tienen enfoque sistémico y abogan por un cambio estructural respecto a la economía globalizada y financiarizada, asumiendo que no se puede hacer frente a la crisis ambiental sin dejar atrás ese modelo, que depreda los recursos y daña el medio ambiente, profundiza la desigualdad, y alimenta las finanzas especulativas sin generar empleo ni inversión productiva. El propósito es desfinanciarizar la economía y generar un nuevo ciclo virtuoso de inversión y empleo guiado por el Estado, a través de un cambio productivo (economía circular, tecnologías de eficiencia) y en la matriz energética, con renovables y descarbonización, en una transición que requerirá grandes volúmenes de inversión. Pettifor (2019: 16) propone vincular el empleo con la reconstrucción ambiental, movilizándolo un “ejército del carbono” para trabajar en la rehabilitación de edificios y la infraestructura de energía, haciendo del empleo el componente central de la transición justa. “Cada edificio, una central eléctrica”, es una de sus propuestas, algo que es factible con la actual tecnología de paneles solares. En estas propuestas hay una notable influencia de la “economía de misión” de Mariana Mazzucato (2019), y de su visión del Estado emprendedor e “inversor de primera instancia” (Pettifor, 2019: 18-20). La premisa común a ambas propuestas es que la emergencia climática representa una amenaza sin precedentes a la nación en su conjunto, lo que hace relevante la referencia histórica al *New Deal* y a la posterior movilización económica de la II Guerra Mundial.

En la propuesta estadounidense el componente societal es más importante, y existe una fuerte impronta de justicia social relacionada con los movimientos antirracistas y en favor de la clase trabajadora blanca. En comparación, la propuesta británica es más internacionista y parte de un análisis más radical del vínculo entre globalización,

financiarización, y crisis económica y ambiental. El elemento clave, para esta última, sería recuperar el control público sobre el sistema monetario y financiero –tipos de interés y oferta monetaria– frente a condicionantes nacionales e internacionales, y liberar así la política fiscal de las constricciones que comporta la globalización financiera, aunque no se asume el planteamiento de la Teoría Monetaria Moderna, que según Pettifor es difícilmente aplicable fuera de los Estados Unidos y se basa, en parte, en el “exorbitante privilegio” que aún tiene ese país como emisor de la moneda de reserva internacional más importante. Otra diferencia importante es el explícito compromiso del Green Deal británico con una transición eco-social que cuestiona el crecimiento económico. Pettifor (2019: 93-117) recupera para ello el concepto de “economía del estado estacionario” (*steady state economics*) propuesto por el economista ambiental Herman Daly desde los años setenta del Siglo XX.

La aproximación de la UE: políticas ambientales en la práctica

La Unión Europea ha tenido un papel pionero en las políticas ambientales y de respuesta al cambio climático

En un editorial publicado en abril de 2021, *Financial Times* reconocía el papel pionero de la Unión Europea en las políticas ambientales y la respuesta al cambio climático, recordando que había sido la primera en apoyar a través de subvenciones el despegue de las energías renovables; la primera en establecer un mercado de carbono y derechos de emisión, que ha generado importantes aprendizajes para todo el mundo; en emitir “bonos verdes”, a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI); en adoptar las metas más exigentes y transparentes de reducción de emisiones; y, desde 2018, en regular qué es “verde” y se puede considerar finanzas sostenibles, a través de una taxonomía basada en criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ASG o ESG, por sus siglas en inglés) también pionera en todo el mundo. En parte, este liderazgo ambiental y climático, en Europa y en el marco multilateral, se explica en parte por el fuerte peso de los partidos verdes y los movimientos por la justicia climática en la UE, y la propia lógica de la integración europea, que dota a la política ambiental, en clave de “europeización de políticas”, de una dinámica propia en nombre de la armonización y coordinación regulatoria.

La política ambiental y de eficiencia energética de la UE emerge en los años noventa del siglo XX. En los 2000 se adoptaron distintas normas sectoriales de control de emisiones, en particular en el sector del transporte. En 2005 se establece el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE, o EU-ETS, por sus siglas en inglés), que en 2020 cubría más de 10.000 instalaciones industriales y de generación de energía y el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

de toda la Unión. En 2008, tras el refuerzo de la política de energía que significó el Tratado de Lisboa, se adoptó el paquete europeo sobre energía y cambio climático, reafirmando el objetivo “2020-20-20” (reducción de las emisiones en un 20%, un 20% de renovables, y 20% de mejora en la eficiencia energética para 2020). Este objetivo 2020 se revisó en 2011 con el objetivo de alcanzar una reducción de las emisiones de GEI de entre 85-90% en 2050 respecto a los niveles de 1990. Otro hito importante fue la aprobación en 2014 del Marco 2030 de Energía y Clima, en sustitución de los objetivos 2020, de cara a las negociaciones del Acuerdo de París y las consiguientes NDC de la UE y de sus Estados miembros. Este Marco estableció como metas vinculantes para 2030 una reducción de emisiones de GEI del 40% respecto a los niveles de 1990; una cuota de renovables del 27% del consumo total; y una mejora de la eficiencia energética de 27%, así como metas de mayor interconexión eléctrica dentro de la UE.

Finalmente, en 2018 se aprobó la estrategia de largo plazo *Un planeta limpio para todos*, que estableció la meta de cero emisiones netas y neutralidad climática para el año 2050 (Comisión Europea, 2018a). Dos datos relevantes avalaban esa estrategia. Por un lado, en ese año la UE estaba en el buen camino para alcanzar las metas de emisiones de GEI de 2020, pues se habían reducido en un 23,2%; pero ello respondía a factores como la crisis económica y las fugas de carbono derivadas de procesos de deslocalización productiva. No era así en materia de renovables, y, por otro lado, incluso contando con esos factores, la tendencia era insuficiente para alcanzar las metas establecidas para 2030 (European Environment Agency, 2019).

El Pacto Verde Europeo y su potencial transformador

Una propuesta societal para un cambio de modelo

El Pacto Verde Europeo no es sólo el resultado de una lógica tecnocrática de perfeccionamiento gradualista de las políticas sectoriales de la etapa anterior en materia de energía y clima, de mitigación y adaptación al cambio climático, o de cuidado de la biodiversidad. La comunicación de la Comisión Europea de diciembre de 2019 deja claro desde el inicio su alcance sistémico y su naturaleza política, en particular para quienes están habituados al lenguaje tecnocrático y cauteloso de ese órgano. Afirma que enfrentar el cambio climático va a ser la principal meta de la UE, y para ello se adoptará una estrategia integral para “...transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”. Su carácter sociopolítico se explicita desde el inicio, pues el Pacto dará prioridad a la dimensión humana de manera “justa e inte-

gradora”, y, frente a la desafección, su objetivo es recuperar la confianza ciudadana y “asociar a los ciudadanos en toda su diversidad con las autoridades nacionales, regionales y locales, la sociedad civil y los sectores económicos” (Comisión Europea, 2019: 2).

Se trata de un programa de gran potencial transformador. Plantea la gestión sostenible de las tres problemáticas ambientales más importantes: clima, biodiversidad, y contaminación. Para ello, define una matriz de política organizada en torno a los cinco sistemas que más inciden en esas tres cuestiones: energía, industria, edificación, movilidad, y agricultura y alimentación. Ello exige un nuevo papel rector para la política pública, aunque no se renuncie a mecanismos de mercado para determinadas cuestiones. El Pacto Verde Europeo, desde luego, presenta diferencias clave con las propuestas de Ocasio-Cortez o de Pettifor, surgidas más a la izquierda, dado que se trata de un gran acuerdo entre liberales, socialistas y democristianos, y está fuertemente influida por la aproximación tecnocrática de la Comisión y la trayectoria y aprendizajes anteriores de diseño y aplicación de políticas públicas la UE. Sin embargo, en muchos aspectos converge con las otras propuestas en cuanto a la selección de áreas clave de política, y los instrumentos elegidos coinciden con muchos de los planteados en esas propuestas. Esa convergencia podría explicarse por la gravedad de la emergencia climática, que no deja mucho margen para el desacuerdo en cuanto a fines, medios y estrategias a adoptar, muchas de ellas fuera de la ortodoxia ordoliberal. En particular, las referidas a la transición justa o los impuestos al carbono en frontera, que pocos años antes serían difícilmente aceptables por los más ortodoxos (Bloomfield y Stewart, 2020: 773). Busca integrar de manera coherente la política económica, social y ambiental, y la política exterior, y convertirse en una nueva estrategia que promueva tanto el crecimiento económico como la sostenibilidad. En la combinación de esas dos metas radica el potencial transformador del Pacto Verde, pero al igual que en otros grandes acuerdos políticos, como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, también ahí se encuentran sus principales contradicciones, que se han apresurado a señalar quienes señalan que el problema es el crecimiento en sí, cuestionan la posibilidad misma de un desarrollo sostenible, y defienden, en particular, estrategias de decrecimiento (Laurent, 2021).

El Pacto Verde Europeo tiene un gran potencial transformador

Energía, descarbonización y ajuste de carbono en frontera (CBAM)

La lucha contra el cambio climático y la descarbonización están presididas, como iniciativa emblemática, por la propuesta de una Ley del Clima que establecerá un mandato vinculante en distintos ámbitos de política para alcanzar cero emisiones netas y la neutralidad climática en 2050, como se acordó en 2018 en la estrategia *Un planeta para*

todos. Ello supondrá reforzar el régimen de comercio de emisiones (RCDE), cambios en el uso de la tierra y la silvicultura, y nuevos impuestos sobre la energía, para los que se plantea la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría cualificada y no por unanimidad, como establece como regla general el Tratado de la UE en materia de fiscalidad.

Alcanzar esas metas supone mantener una adecuada provisión de energía limpia, asequible y segura. Implicará un mayor uso de fuentes renovables, como la solar fotovoltaica y la eólica marina; la descarbonización del gas; el desarrollo de las tecnologías de almacenamiento, vía innovación y política industrial, con redes eléctricas inteligentes, baterías o hidrógeno “verde”; la mejor integración de los sistemas eléctricos nacionales con la “Unión de la Energía”, y un cambio radical en el *mix* de energía. Todo ello comporta movilizar la inversión pública y privada, atender el problema de la pobreza energética, y el que suponen las regiones, países y grupos sociales que sufrirán en mayor medida los costes de esa transformación, en particular en sectores como el del carbón. Ese proceso no será fácil. En la medida que las empresas de generación de electricidad no actúen de manera voluntaria y se disponga el cierre de centrales de carbón, fuel o gas, pueden demandar a los gobiernos amparadas en las normas internacionales de protección de inversiones y de resolución de disputas inversor-Estado que se fueron estableciendo en el marco de la globalización neoliberal. De hecho, ya se han registrado varios casos en los que compañías eléctricas como RWE o Vattenfall han apelado a la Carta del Tratado de la Energía reclamando compensaciones económicas o la anulación de esas decisiones (Saheb, 2021), por lo que varios Estados miembros han planteado la reforma de ese Tratado y, de no ser posible, la retirada de la UE del mismo. Hasta ahora solo Italia lo ha hecho (Khan, 2021a).

La descarbonización interpela de manera muy directa al sector del transporte, en el que incluso se han registrado aumentos en las emisiones de GEI. Para alcanzar las metas 2050 será necesario un recorte del 90% de las emisiones de este sector, lo que implicará cambios muy profundos: la mejora del transporte multimodal, una fiscalidad de la energía más gravosa, normas de emisiones mucho más duras, el paso a la electromovilidad, y combustibles alternativos.

Un componente central del Pacto Verde en materia de eficiencia energética, que también aparece en las propuestas estadounidense y británica, es la mejora de la eficiencia en la edificación. Se propone una “oleada de renovación” y rehabilitación de edificios, con mejoras en el aislamiento que, además de generar un gran ahorro de energía son intensivas en empleo, y permitirán reactivar el sector de la construcción. Cambios regulatorios, incentivos fiscales y apoyo financiero son

El Pacto Verde Europeo comporta un retorno de la política industrial y un nuevo ciclo de innovación

en este ámbito los componentes que habrán de articular el apoyo europeo y los planes que habrán de lanzar los Estados miembros, a escala estatal y local.

Todo lo anterior comporta un retorno de la política industrial y un nuevo ciclo de innovación, ahora con objetivos de descarbonización. Se prevé un ciclo de unos 25 años para transformar la industria, de forma que sea mucho más eficiente y, a través de la economía circular, se logre desacoplar el crecimiento económico del uso de energía fósil y recursos naturales, y desarrollar mercados de productos climáticamente neutros. Ello implicará más reutilización y reparación, frente al foco en el reciclaje; y sistemas de certificación y regulaciones que impidan la obsolescencia programada y limiten la generación de residuos. La presidenta de la Comisión ha llamado a una “nueva Bauhaus” para reactivar el diseño industrial y la arquitectura de manera que sirvan a la nueva racionalidad societal que implican los objetivos climáticos.

La reforma de la política agraria común deberá también adecuarse a las metas de neutralidad climática, cuidado y restauración de los ecosistemas, y contaminación cero, manteniendo los objetivos de seguridad alimentaria, precios asequibles y rentabilidad de la agricultura que establecen los tratados. Con esos propósitos, el Pacto Verde anuncia la estrategia “de la granja a la mesa”, y se prevé que el 40% del presupuesto agrícola de la UE, muy cuantioso, se destine a la acción por el clima.

Como se indicó, uno de los elementos críticos del Pacto Verde Europeo es el refuerzo del RCDE y su complemento, el denominado mecanismo de ajuste de carbono en frontera (CBAM, por sus siglas en inglés).

Alcanzar la neutralidad climática y las cero emisiones netas exigirá un fuerte aumento del precio del carbono, internalizando sus costes ambientales, para desalentar el uso de combustibles fósiles e impulsar la transición a energías renovables. Ello habrá de lograrse, sobre todo, mediante el refuerzo del RCDE, que la Comisión, tras una evaluación del funcionamiento actual, habrá de proponer en 2021. Este régimen opera a partir del principio de “límites y comercio” (*cap and trade*). La UE acuerda un máximo de emisiones de GEI para el conjunto de la UE en los sectores más contaminantes cubiertos por el sistema, que como se indicó suponen el 40% de las emisiones totales de la Unión, y cubre centrales de energía, la siderurgia, plantas de cemento, papeleras, petroquímicas, otras grandes instalaciones industriales, y los vuelos internos en la UE y los países del Espacio Económico Europeo. Por debajo de ese límite, las empresas reciben o compran derechos de emisión para cubrir sus emisiones. Si exceden

los derechos de los que disponen, se les impondrán sanciones elevadas. Si sus emisiones están por debajo, pueden conservar el sobrante para más adelante, o venderlo a quien lo necesite. Es ese mercado el que pone un precio al carbono. Si el precio es elevado, supone un fuerte incentivo para invertir en tecnologías limpias con menores emisiones, aunque este argumento ha sido en ocasiones objetado por organizaciones ecologistas que alegan que si los precios son bajos –lo que ha ocurrido en algunos periodos–, ese incentivo desaparece¹.

Reforzar el RCDE supone, sin embargo, un elevado riesgo de “fugas de carbono”. El aumento del precio del carbono vía derechos de emisión y la exigencia de mayor inversión en tecnologías limpias puede dañar la competitividad de la economía europea, y hacer completamente inefectivo el RCDE a efectos de descarbonización. Ello ocurre al alentar la sustitución de los productos europeos intensivos en carbono por importaciones de países donde no existen sistemas similares, o a través de dinámicas de deslocalización industrial para escapar de esos costes. Se estima, de hecho, que las emisiones de carbono que traen consigo las importaciones de la UE suponen en torno al 20% de sus emisiones totales (Schwarcz, 2021). El propio RCDE vigente contemplaba asignaciones de derechos específicos para los sectores más afectados por importaciones de terceros. Se trataría, en otros términos, de un incentivo perverso al *dumping* ambiental y a una destructiva competencia a la baja en otros países, que es contraria al esfuerzo colectivo que requiere el Acuerdo de París. Además, si ello daña al empleo, puede alimentar los discursos de agravio de la ultraderecha y de otros actores políticos para la movilización contra la agenda social y ambiental del Pacto Verde, algo para lo que el movimiento de los “chalecos amarillos” o las posiciones de los gobiernos de Polonia o Hungría serían un aviso.

Por todo lo anterior resulta imprescindible imponer una tasa a las importaciones de carbono en las fronteras exteriores de la UE, que, al internalizar esos costes, nivele el terreno de juego para las empresas europeas, y suponga un estímulo para que se establezcan sistemas similares en otros países y/o a escala global. Puede ser, de hecho “el elemento singular más importante” para alcanzar la neutralidad climática. Esta es la idea clave del CBAM, pero, adicionalmente, se contempla como ingreso fiscal de la UE, al ser uno de los nuevos “recursos propios” de la Unión Europea, y así se recogió en el acuerdo del Consejo Europeo en julio de 2019 que aprobó el Marco Financiero Plurianual para 2021-2027 y el fondo de recuperación *NextGenerationEU*. La Comisión prevé su introducción para 2023, y cuenta con el apoyo de los sectores empresariales afectados (Lont, 2019). Aunque fue impulsada inicialmente por países más industria-

¹ Una explicación detallada del funcionamiento del sistema por parte de la Comisión Europea está disponible en https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_es

*La tasa al
carbono es parte
de dinámicas
más amplias de
desglobalización*

lizados y con mayor tradición proteccionista, como Francia, otros más alineados con el libre comercio, como Suecia o Países bajos, también lo han respaldado (Simon, 2019; Brunsden y Mallet, 2020), y ese apoyo debe verse como un indicador de la seriedad de la UE con las metas de descarbonización (Dröge 2020). Contribuirá a que las empresas permanezcan en Europa y no deslocalicen producción, e incluso puede inducir movimientos de relocalización productiva (*on-shoring*). Por ello, esta tasa se inscribe en una dinámica más amplia de desglobalización, y es parte también de la política industrial o de reindustrialización que incorpora el Pacto Verde. Finalmente, como ha señalado Martin Sandbu (2021), el riesgo de que la política del clima se entrecruce con los conflictos de clase y las “guerras culturales” de la ultraderecha, poniendo en peligro la viabilidad política del Pacto Verde Europeo, es una razón adicional para adoptar dicha tasa.

Para la implementación del CBAM la Comisión contempla tres opciones: un impuesto al carbono sobre productos seleccionados; un arancel compensatorio en frontera; y una ampliación del RCDE a productos importados (Comisión Europea, 2020a). Para determinar la opción más adecuada, además de las exigencias técnicas y de política que le son propias a un instrumento novedoso y complejo, será imprescindible asegurar su carácter no discriminatorio para que sea compatible con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y se eviten demandas de otros países (Alloisio, 2020; Schwarcz, 2021). La ampliación del RCDE es la que parece más factible para responder a esa exigencia (Pauwelyn y Kleimann, 2020). Aun así, ese riesgo no es desdeñable, y el hecho de que además de ser un instrumento climático, se conciba como una fuente de ingresos fiscales, hace aún más probable que sea impugnado en esa organización. De hecho, un intento anterior de extender el RCDE a los vuelos intercontinentales se tuvo que abandonar ante la resistencia de otros muchos países.

Puede alegarse que esas dificultades son la expresión de la obsolescencia de las normas de la OMC y su concepción del *dumping* y otras prácticas desleales de comercio a la luz de las exigencias del Acuerdo de París, ya que desincentivan la adopción de estándares ambientales globales más exigentes (Pauwelyn y Kleimann, 2020, Morgan y Patomaki, 2021). La Comisión ya ha planteado que en la reforma de las reglas de la OMC será necesario introducir una tasa global de carbono. Pero ello no impedirá que se acuse a la UE de proteccionismo encubierto, y que ello dañe las relaciones exteriores de la UE. (Beattie, 2019). En momentos anteriores Jair Bolsonaro, desde Brasil, o Mahattir Mohamad, en Malasia, han llegado a calificar de “colonialismo” y de ataque a la soberanía y al derecho al desarrollo los requerimientos ambientales de la UE y las pretensiones de extender a terceros países el imperativo político y moral de hacer frente a la

emergencia climática. En marzo de 2021, durante la visita de John Kerry a la UE, Estados Unidos manifestó su oposición al CBAM, pero la respuesta de Bruselas fue invitar a Estados Unidos a sumarse, con lo que se establecería una postura común frente a China, origen de buena parte de las importaciones que se verían afectadas por este mecanismo (Sandbu, 2021). Mas allá de Estados Unidos, y asumiendo la dimensión geopolítica del CBAM y el Pacto Verde, la UE podría impulsar un “club del carbono” o un “club del clima” para hacer que otros países graven o pongan precio al carbono en origen, lo que haría innecesario ese mecanismo en la UE.

Finanzas para el desarrollo sostenible, taxonomías ASG y transición justa

En un contexto altamente financiarizado, y ante una visible “trampa de liquidez” global, con tipos de interés negativos (Gopinath, 2020), el Pacto Verde Europeo asume la necesidad de reorientar el sistema financiero. Se trata de alentar la movilización del capital privado y asegurar su rentabilidad a través de la transición ecológica, frente a la actual primacía de lógicas especulativas. Ello implica también ampliar la inversión pública y su papel tractor para el conjunto del sistema financiero, y abanderar iniciativas internacionales para construir un sistema financiero internacional que respalde las metas de sostenibilidad.

Se ha estimado que el coste de las metas en materia de energía y clima suponen un volumen de inversión anual cuantioso, pero asumible con los instrumentos adecuados, que se sitúa en unos 260.000 millones de euros, el 1,5% del PIB de la Unión. Estas cifras se refieren a la inversión verde (clima, energía, riesgos climáticos), que es solo una parte de las finanzas sostenibles, que junto a objetivos ambientales más amplios responde también a criterios sociales y de gobernanza corporativa (ASG o ESG, por sus siglas en inglés)² (Spinaci, 2021). El papel del presupuesto de la UE y de *NextGenerationEU* será clave, y el 37% de este último se financiará vía emisión de “eurobonos verdes” para proyectos en ese ámbito. Se han previsto, como se indicó, nuevos ingresos propios para hacer frente a esa deuda, como el impuesto a los plásticos no reutilizables, y el CBAM. El Banco Europeo de Inversiones (BEI), pionero en la emisión de “bonos verdes”, y ya un importante proveedor de crédito para proyectos ambientales, pretende descarbonizar su cartera de préstamos y convertirse en un verda-

² Los criterios ASG/ESG incluyen, en su capítulo ambiental, estándares sobre mitigación y adaptación al cambio climático y otros objetivos ambientales; en el social, los relativos a las condiciones laborales y de salud y seguridad en el trabajo, respeto a la diversidad, impacto en comunidades locales e indígenas, y derechos laborales internacionalmente reconocidos; y en el referido a gobernanza, transparencia y rendición de cuentas; estructura y diversidad de los consejos de administración; paga de personal directivo; conducta en cuanto a corrupción y sobornos, y cumplimiento de obligaciones fiscales.

Los estándares privados de sostenibilidad a menudo encubren prácticas de greenwashing

dero “banco del clima”, además de apoyar la transición justa. Parte del esfuerzo dependerá de los presupuestos nacionales, lo que tiene implicaciones para el pacto de estabilidad y crecimiento, el “semestre europeo”, y la gobernanza económica de la eurozona. El Parlamento Europeo ha pedido al Banco Central Europeo (BCE) que oriente sus compras de activos con criterios “verdes”, aunque éste alega que ello puede producir “distorsiones en el mercado”. Finalmente, la movilización de recursos para el Pacto Verde también afecta a “Horizonte Europa”, la estrategia de investigación, desarrollo e innovación. El 35% de su presupuesto se destinará a la búsqueda de soluciones innovadoras para hacer frente a la emergencia climática, los océanos, ciudades sostenibles y uso del suelo, y tecnologías como las baterías, el hidrógeno limpio, el acero hipocarbónico, y las relacionadas con la economía circular.

En lo que se refiere al capital privado, la financiación verde y el alineamiento con la sostenibilidad han crecido con mucha rapidez. Según datos de Bloomberg (Spinaci, 2021: 6), de 2013 a 2019 las emisiones globales sostenibles han pasado de cerca de 15.000 millones de dólares, a 465.000 millones, con instrumentos muy diversos. También han ido apareciendo distintos marcos reguladores, y un gran número de estándares, “sellos” y criterios privados sobre sostenibilidad, que a la postre fragmentan y hacen más confuso el mercado. Pero no se trata solo de una necesidad de armonización. Parte de esos estándares son en realidad meros instrumentos publicitarios y de lavado de cara verde (*greenwashing*) de la banca y los fondos de inversión (Fancy, 2021), que siguen teniendo en sus carteras mucha energía fósil y otros activos cuestionables. Según un informe de las principales organizaciones ambientales de Estados Unidos (VVAA, 2021), desde la firma del Acuerdo de París, los 60 principales bancos privados han invertido en combustibles fósiles 3,8 billones de dólares.

La UE, como se indicó, es también pionera en la regulación de las finanzas sostenibles, a través de la primera taxonomía ASG del mundo. Ya se mencionó que el BEI fue el emisor de los primeros bonos “verdes” del mundo, y en materia social, las emisiones para financiar el instrumento SURE para sostener los seguros de desempleo en la crisis de la COVID-19, que tuvieron una gran demanda entre los inversores, son una de las primeras y mayores emisiones de bonos sociales habidas hasta ahora. En 2018, tras un proceso de estudio y consultas iniciado dos años antes, la UE adoptó el Plan de Acción “Financiar el desarrollo Sostenible” (Comisión Europea, 2018b), del que se derivaron distintas normas legales, en particular sobre divulgación relativa a actividades y riesgos de la inversión sostenible, y las que han de definir las taxonomías para determinar qué actividades se consideran “sostenibles” a efectos de financiación, en los ámbitos ambientales, sociales y de gobernanza. Para ser elegible, en materia

ambiental, una actividad deber contribuir substancialmente a uno de estos seis objetivos, y no causar daño en los otros cinco: mitigación, y adaptación al cambio climático; uso sostenible y protección del agua y los recursos marítimos; transición a una economía circular; control y prevención de la contaminación; y protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.

A partir de estas líneas generales, en abril de 2021, tras un largo proceso de consultas a distintas partes interesadas y a la comunidad científica (Comisión Europea, 2020b), la Comisión adoptó, vía un primer acto delegado –seguirán otros–, la clasificación y los criterios técnicos detallados para el “cribado” y la valoración de cada actividad o instrumento financiero en relación a la energía y el clima, y a las emisiones de GEI. Las más de 500 páginas de ese acto definen la primera “lista verde” del mundo, con tres categorías principales (bajo en carbono, habilitante, y de transición) y una cobertura del 40% de las compañías con sede en la UE, y del 80% de las emisiones. Se trata, no obstante, de un “documento abierto”, en palabras de la Comisión, pues aún tiene categorías poco o mal definidas (Lazard, 2021), y están pendientes de valoración las actividades relacionadas con el agua y los recursos marinos, la economía circular, la polución y los ecosistemas y la biodiversidad. La energía hidráulica y el hidrógeno deberán cumplir condiciones estrictas para ser consideradas “verdes”. Hay algunas omisiones importantes, reflejo de desacuerdos, como la energía nuclear –defendida por Francia o Chequia, objetada por otros– y el gas natural, ambos aún en estudio. Para algunos actores –entre ellos, en particular, Hungría, Rumanía o Polonia, un país muy dependiente del carbón– es una energía de “bajas emisiones” que debería ser aceptada como parte de la transición. Pero, como combustible fósil y fuente de GEI, es rechazado por otros muchos (Khan, 2021b). Hay también desacuerdos sobre silvicultura, con reservas de los países nórdicos. A la postre, para los liberales es demasiado estricta y reglamentista, y para los ambientalistas, demasiado laxa y gradualista, y algo que no nos podemos permitir ante el reto de limitar el calentamiento a 1,5°C (Lazard, 2021). Con todos esos elementos, el debate continuará tras su aplicación, que comenzará en 2022.

El hecho de que se haya recurrido a un acto delegado, con menor control de los Estados miembros y presencia de otros actores; la influencia en su elaboración de distintos grupos de presión y de los fondos de inversión, y, en particular, la contratación del Fondo Blackrock como consultor, suscitó dudas y controversia sobre la transparencia y los conflictos de interés presentes en el proceso (Gueguen, 2020; Riding, 2021). Como señala Daniela Gabor (2020), en buena medida la taxonomía y el componente de finanzas sostenibles del Pacto Verde se enfrenta al riesgo de ser parte de una estrategia de financiarización del desarrollo y la transición ecológica, que esta autora denomina el

Las finanzas sostenibles ilustran el papel geopolítico de la UE como regulador global

“Consenso de Wall Street”. Esa estrategia se centra, más que en la financiación pública, en las finanzas privadas, con el Estado en papel subsidiario como garante y reductor de riesgos. Para ello se proponen nuevas fórmulas de asociación público-privada que tratan de asegurar la realización del capital a través de las emisiones de bonos verdes y las inversiones en energías renovables, conforme a la taxonomía ASG, cuya definición se deja en parte en el propio sector financiero.

Por su carácter pionero, por su alcance y por ser la regla a aplicar en el vasto mercado interior de la UE, la taxonomía puede convertirse en el estándar *de facto* global de la inversión verde, influir de manera decisiva en los que se adopten en otros países, definir la manera en la que se valoran riesgos y se establecen los *ratings* en esta materia, y, al dar consistencia a las emisiones de bonos verdes en la UE, contribuir a ampliar el uso del euro como moneda de reserva mundial. Ese potencial para definir un estándar global, como se indicó, también existe en el CBAM. No hay otros Estados u organizaciones que lo hayan hecho hasta ahora, salvo, en parte, China. Y son este último y la UE quienes presiden conjuntamente la Plataforma Internacional de Finanzas Sostenibles, un grupo de trabajo que promueve estándares globales ante el G7 y el G20. Tanto el CBAM como la taxonomía ASG son muestras del característico “poder regulatorio” de la UE, que alude a su capacidad de establecer estándares globales en muy diversas materias basándose en el tamaño de su mercado interior. Se trata de lo que Anu Bradford denomina el “efecto Bruselas” (Bradford, 2020; Bradford y Janse, 2021), que, en esencia, supone que empresas y autoridades de otros países asumen las normas y estándares de la UE a cambio de acceso al mercado europeo. Algo similar ocurre, por ejemplo, con las normas sobre protección de datos y privacidad en el ámbito digital. Ello expresa el rol geopolítico de la Unión Europea como actor normativo y regulador global, más que como potencia militar o política tradicional.

Finalmente, el capítulo sobre finanzas sostenibles del Pacto Verde contempla un importante “paquete” para financiar la “transición justa” y paliar los costos que comportan estos cambios para muchas regiones de la UE, como los que tendrán que afrontar, en un ejemplo frecuentemente citado, los mineros del carbón en Polonia y otros países centroeuropeos, que perderán sus empleos y necesitarán alguna salida laboral. El “mecanismo de transición justa” contempla cambios en la implementación de la política regional y los fondos estructurales de la UE, una facilidad de préstamos del BEI, y el denominado “fondo de Transición Justa”, que, tras las complejas negociaciones de julio de 2019, ha sido dotado con 17.500 millones de euros, procedentes tanto del presupuesto de la UE como de *NextGenerationEU*, a los que se suman los recursos de otros fondos estructurales.

La dimensión exterior del Pacto Verde: diplomacia climática, comercio y ayuda al desarrollo

Por la naturaleza global de la emergencia climática y la degradación ambiental, alcanzar las metas del Pacto Verde Europeo dependerá de manera determinante de la cooperación internacional. Este Pacto tiene, por ello, una importante dimensión exterior, y la UE asume que promover la transición ecológica y una mayor ambición en las metas de descarbonización para avanzar hacia el cumplimiento del Acuerdo de París serán metas centrales de su política exterior y de seguridad. Con relación a esta última, supone un reconocimiento de la emergencia climática como fuente de inestabilidad, causa de conflictos locales y regionales, de inseguridad alimentaria, y de desplazamientos de población, y “amenaza existencial” para el conjunto de la humanidad (Comisión Europea, 2019: 24). Ante esos riesgos, la UE tendrá que demostrar su relevancia y capacidad, y, con ello tiene una oportunidad para elaborar una narrativa renovada respecto a la construcción europea, su importancia para la ciudadanía, y el lugar de la UE en el mundo.

El Pacto Verde, por ello, establece que la UE deberá orientar su política exterior y de seguridad, su política comercial y de cooperación al desarrollo para promover el desarrollo sostenible, contribuyendo con su liderazgo a movilizar la acción colectiva y, en particular, apoyar a los países en desarrollo, dadas las asimetrías de partida que existen en cuanto a la mayor responsabilidad europea en las emisiones de GEI, y también sus mayores recursos y capacidades. El liderazgo climático ya era parte de la narrativa e identidad internacional de la UE, pero “liderar a través del ejemplo”, como destaca el propio Pacto Verde, exigirá un mayor esfuerzo en la aplicación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, tanto en el conjunto de sus políticas exteriores, como en la relación entre su acción exterior y sus políticas internas (Comisión Europea, 2019: 23). Por ejemplo, en la cooperación al desarrollo los objetivos climáticos deberán suponer el 30% de la ayuda exterior en el periodo presupuestario 2021-2027, y junto con los préstamos del BEI, se deberán abandonar los proyectos de combustibles fósiles y centrarse en fuentes renovables y mejora de la eficiencia. De hecho, uno de los objetivos de la diplomacia climática y de la energía debe ser desalentar nuevas inversiones en proyectos de energías fósiles en terceros países.

La política exterior del Pacto Verde comporta una diplomacia climática más asertiva en los foros multilaterales y en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, China, y otros socios en la vecindad; y con África, Asia y América Latina, tanto en marcos interregionales como bilaterales, para establecer “alianzas verdes” que alienten mayor ambición en los objetivos de descarbonización y neutralidad climática. (Reiners y

El Pacto Verde supone una aproximación al comercio con principios ambientales y geopolíticos distinta al tradicional enfoque liberal de la UE

Grimm, 2020; Ribera, 2021). La UE debe ser un “socio constructivo, pero también enérgico”, que persiga la neutralidad climática implicando a otros actores, pero sin renunciar a mantener la competitividad de la economía europea³. Esa actuación, además, contribuirá a la autonomía estratégica de la UE para alcanzar sus propios objetivos en un mundo de mayor competencia geopolítica (Sanahuja, 2021).

Por otro lado, los objetivos de descarbonización y neutralidad climática del Pacto Verde suponen cambios profundos en las relaciones comerciales de la UE con muchos países, en particular en su vecindad, con importantes implicaciones geopolíticas. Importantes proveedores de petróleo y gas de la UE, como Argelia, Rusia, Azerbaiyán, Kazajistán o Egipto son a su vez economías muy dependientes de esas exportaciones, tanto en su balanza exterior, como en sus ingresos fiscales, por lo que la UE deberá apoyar su diversificación productiva y energética, algo a lo que pueden contribuir tecnologías como el hidrógeno verde o la solar fotovoltaica. Si la Unión no logra asociar a otras potencias como Estados Unidos o China en el esfuerzo de descarbonización, puede alentar un acercamiento de los países afectados a las otras potencias, o de estas entre sí, como ocurriría con China y Rusia, lo que tendría importantes consecuencias desde el punto de vista geopolítico (Leonard *et al.* 2021). La idea de un “Club del carbono” o un “Club del Clima” para multilateralizar el Pacto Verde, ya planteada para la tasa de carbono o el CBAM, tiene también relevancia en este contexto. Hasta ahora, los pasos dados por China y Estados Unidos apuntan más a una convergencia climática y a una mayor cooperación, que a alianzas o “esferas de influencia” basadas en distintos niveles de exigencia en materia climática, pero este es un importante desafío al que la política exterior de la UE debe prestar especial atención.

En cuanto a la política comercial, el Pacto Verde exige combinar la apertura comercial, de la que depende en buena medida la prosperidad de la Unión, con la adopción de estándares ambientales más estrictos en el comercio y la inversión. Supone, en otros términos, una aproximación al comercio con principios ambientales y geopolíticos que es muy distinta del tradicional enfoque liberal que ha abanderado la UE y, en particular, la Comisión Europea. Ya se ha señalado que sin la adopción del CBAM y los estándares ESG, que se justifican con argumentos ambientales muy sólidos, y sin un endurecimiento de las normas laborales y ambientales, la opinión pública y los parlamentos pueden mostrarse mucho más reacios a aceptar la apertura comercial. Pero esas normas también pueden ser impugnadas por los socios de la UE como la expresión de un nuevo proteccionismo “verde” y del intento de imponer al resto del mundo los principios y normas europeas, y de cara a los países en desarrollo, se inscriben en unas rela-

³ Ver las Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática de 20 de enero de 2020 (5033/20), y sobre diplomacia climática y de la energía de 25 de enero de 2021 (5263/21).

ciones asimétricas que no pueden obviarse. La UE podrá hacer uso de su poder regulatorio y de la influencia que supone el mercado interior, pero no puede actuar de manera unilateral y enajenarse apoyos. En materia de clima y sostenibilidad, liderar supondrá mayor diálogo político, reforzar la cooperación al desarrollo y, como se señaló, mucha más atención a la coherencia de políticas.

Esos dilemas se plantean con claridad en la OMC, y en los acuerdos de asociación de la UE y otros países, como ilustran los debates sobre el Acuerdo UE-Mercosur y la deforestación de la Amazonia. No es aceptable apelar a legítimos argumentos ambientales con inconfesados propósitos proteccionistas, como hace Francia cuando impugna ese acuerdo. Pero que exista proteccionismo encubierto no significa que esas objeciones ambientales no sean válidas. Es lógico que parte de la ciudadanía europea rechace asociar a la UE con gobiernos como el de Jair Bolsonaro, con sus discursos de rechazo al Acuerdo de París y desprecio a los problemas ambientales. Pero la solución no es abandonar ese acuerdo, sino reforzar sus salvaguardas ambientales. De hecho, los acuerdos de última generación ya incluyen un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en esa dirección. Pero el Pacto Verde Europeo plantea la necesidad de añadir a cualquier acuerdo comercial global y a los acuerdos de asociación un compromiso vinculante con la ratificación y aplicación efectiva del Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años noventa, de manera obligatoria, se incluye en todos los acuerdos de la UE con terceros países (Sanahuja 2020b; Giles 2021).

Más allá de esos compromisos vinculantes, y de la posibilidad de adoptar sanciones comerciales en caso de incumplimiento, es necesario contemplar estos acuerdos con una mirada más amplia. No deben verse como meros acuerdos de libre comercio. Tienen un marcado carácter geopolítico: son herramientas para la autonomía estratégica de la UE y de sus socios frente a la crisis de la globalización y una supuesta bipolaridad entre Estados Unidos y China, y, en materia de desarrollo sostenible, debieran verse también como un espacio común de diálogo de políticas y de convergencia regulatoria para el cambio de los modelos de producción y consumo en aras de la sostenibilidad.

Comentarios finales: crisis de globalización y Pacto Verde como encrucijada para Europa

Desde la crisis financiera global de 2008 la UE enfrenta una serie de crisis que se inscriben, a su vez, en la más amplia crisis de la globalización y del orden liberal internacional (Sanahuja, 2012, 2017). La crisis del euro reveló las fallas de origen de la unión monetaria, en par-

Pacto Verde y "autonomía estratégica" han cobrado más relevancia como ejes de la respuesta europea a la COVID-19

te atribuibles a un diseño ordoliberal que respondía a la influencia de Alemania y la Europa del norte. La autodestructiva política de recortes y supuesta "austeridad expansiva" de esa etapa indujo un círculo vicioso de recesión y cuestionamiento de la UE y de sus políticas, llevó a un visible retroceso en su cohesión social y territorial, pese a que esta es uno de los objetivos del bloque, y agravó la desafección, el nacionalismo, el euroescepticismo, y la desconfianza ante las elites, que también respondía a la creciente incertidumbre y temor de las sociedades europeas ante los efectos de la globalización, la inmigración, el cambio tecnológico y sus efectos en el empleo, la protección social, y las oportunidades para la siguiente generación, en parte azuzados por fuerzas de extrema derecha en ascenso. En 2016, en el discurso sobre el estado de la Unión, el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker reclamó "una Europa que protege" frente a esos riesgos.

A pesar de llevar a cabo distintos ejercicios de reflexión, la UE no había logrado articular una respuesta colectiva a la crisis de la globalización económica y del orden internacional liberal. En materia ambiental, el ascenso de los partidos verdes y la asunción de la agenda ambiental por los partidos mayoritarios podía verse como respuesta a sociedades más preocupadas con la emergencia climática y la imposibilidad de universalizar los patrones de producción y consumo propios de una globalización sin ataduras. En materia social y política, la UE se enfrentaba a necesidad de reconstruir el contrato social vigente, frente a la creciente desafección ciudadana y el ascenso de la ultraderecha. En cuanto al orden internacional, la impugnación del multilateralismo y el creciente nacionalismo económico del gobierno de Trump, su evidente desprecio a la UE y la mayor competencia geopolítica e inestabilidad sistémica forzaron a la UE a dejar atrás su tradicional aproximación cosmopolita a la globalización, en favor de una visión más circunspecta y defensiva sobre el orden internacional.

La respuesta europea se ha articulado, en poco tiempo, en torno a dos ejes. Por una parte, el Pacto Verde Europeo. Por otro lado, la búsqueda de una mayor "autonomía estratégica" de la UE. Aunque esta última remite a la política exterior y de seguridad y defensa, también tiene una importante dimensión de climática y de seguridad energética y capacidad industrial propia que entronca con el Pacto Verde Europeo (Sanahuja, 2021). Pacto Verde y autonomía estratégica han cobrado aún más relevancia como ejes de la respuesta europea a la COVID-19 y el plan de reconstrucción *NextGenerationEU*, impulsando, en palabras de Max Bergmann (2020), un verdadero "despertar geopolítico" de la UE.

En este capítulo se ha tratado de mostrar la naturaleza sistémica y la vocación transformadora del Pacto Verde Europeo. Es un proyecto para toda una generación. Deja atrás el enfoque tecnocrático y sectorial de la política ambiental y del clima, a partir del reconocimiento de la emergencia climática, para convertirse en la matriz de política económica y social de la UE en su conjunto, y el marco general en el que se inscribirá la política exterior y de seguridad de la Unión, su identidad como actor internacional, y sus relaciones con el mundo. Afectará en muchos aspectos a la vida cotidiana de la ciudadanía: cómo y en qué trabaja, como se alimenta, se desplaza al trabajo, o pasa sus vacaciones. Reconfigura los contornos de lo público, lo privado, y el bien común. En muy pocos meses, ha redefinido los términos del debate político. Puede verse como el intento de reconstruir el consenso socialdemócrata y democristiano con el apoyo de los partidos verdes y la asunción de su agenda ambiental y su llamado a defender lo común, hasta hace pocos años situado en los márgenes del debate político y económico dominante, y como un renovado compromiso con la lucha contra la desigualdad y la protección de la sociedad, que de otra manera se dejaría en manos de la ultraderecha.

De manera explícita, el Pacto Verde Europeo significa el retorno de la política industrial, con una lógica que apela a la “economía de misión” de Mariana Mazzucato y a un mayor papel del sector público liderando la innovación y el cambio. Supone estrategias definidas en sectores como las energías renovables y su almacenamiento, las tecnologías digitales o el automóvil, alentando la electromovilidad. Con ello, la UE asume que la economía política global ya ha entrado en una nueva fase de desglobalización, centrándose en la reconversión productiva y un patrón de crecimiento y creación de empleo que, sin renunciar a las exportaciones, estará más basado en su propio mercado interior, asumiendo que ya se ha entrado en un nuevo ciclo económico global de repliegue de las cadenas productivas. Por ello, el Pacto Verde también es funcional a las aspiraciones de autonomía estratégica de la UE.

En materia de finanzas sostenibles, el Pacto Verde Europeo anterior integra elementos presentes en las propuestas progresistas del *Green New Deal* sobre desfinanciarización y reorientación del capital especulativo a la inversión productiva y la creación de empleo, y el uso de las finanzas públicas para impulsar este proceso y atender a las exigencias de la transición justa. Pero el Pacto Verde Europeo también es el resultado de compromisos, entre gobiernos, los actores privados y las fuerzas políticas presentes en la UE, en particular el centro derecha que ha asumido la presidencia de la Comisión y que mantiene la mayoría en el Parlamento Europeo. Como se indicó, existe el riesgo de que ese intento se salde con un nuevo ciclo de financiarización del desarrollo sostenible y la transición energética, con el Estado en papel

subsidiario como garante y reductor de riesgos. De esta forma se trataría de asegurar la viabilidad de la globalización financiera frente al ascenso de los movimientos en favor de la justicia climática.

El Pacto Verde comportará costes asimétricos entre países, regiones y grupos sociales; afecta a aspectos clave de la vida cotidiana de la ciudadanía. Su empleo, sus patrones de consumo, sus hábitos de vida, que han de cambiar para asegurar que se logra el objetivo de 1,5 °C. La distribución de esos costes, la manera de afrontarlos, y los cambios societales que comporta el Pacto Verde serán objeto de disputa y confrontación social y política. Serán politizados, contestados e impugnados por fuerzas nacionalistas y de extrema derecha (Leonard, 2019; Buras, 2020). De esas disputas puede surgir un nuevo consenso verde u social, de amplio espectro, o la nueva crisis de la UE, como la crisis del euro, de los refugiados sirios, o el *Brexit*, que ponga en cuestión su propia existencia y proyecto.

La crisis de la globalización, de la que la emergencia climática es una de sus más graves manifestaciones, y la pandemia del coronavirus representan una coyuntura crítica. Es decir, un momento de encrucijada, en el que el devenir histórico está abierto y las fuerzas sociales pugnan por definir alguno de los futuros posibles en esa encrucijada. El Pacto Verde no es un proyecto ecosocialista, pero tampoco puede reducirse a puro “transformismo” para perpetuar el neoliberalismo. Hace noventa años, en otra crisis de carácter sistémico, el *New Deal* salvó el capitalismo y a las sociedades democráticas, pero también las transformó para dar cabida a derechos sociales antes inéditos. El Pacto Verde, en Europa o en Estados Unidos, puede estar llamado a jugar ese papel histórico. Ese es su desafío y su promesa.

El Pacto Verde no es un proyecto ecosocialista, pero tampoco puede reducirse a puro “transformismo” para perpetuar el neoliberalismo

Referencias bibliográficas

- Alloisio, Isabella (2020) “The EU Border Carbon Adjustment: how to make it viable?”, *Life Dicot*, European University Institute (EUI), 28 de septiembre
- Barbier, Edward (2009) *A Global Green New Deal*, Report prepared for the Green Economy Initiative, Nairobi, UNEP
- Beattie, Alan (2019) “is the EU’s green policy protecting the planet or the European industry? *Financial Times*, 12 de diciembre
- Bergmann, Max (2020) “Europe’s Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant”, *Foreign Affairs*, 20 de agosto
- Bloomfiel, Jon y Stewart, Fred (2020) “The politics of the Green New Deal”, *The Political Quarterly*, vol. 91(4), octubre-diciembre, pp. 770-779
- Bradford, Anu (2020) *The Brussels Effect. How Europe rules the world*, Oxford, Oxford University Press

Bradford, Anu y Janse, Karin Anev (2021) "El efecto Bruselas en las finanzas sostenibles", *El País*, 4 de mayo

Brunsdén, Jim y Mallet, Victor (2020) "France and Netherlands call for tougher EU trade conditions", *Financial Times*, 4 de mayo

Buras, Piotr (2020) "Digging the trenches: the EU and the Green New Deal", *ECFR Commentary*, 14 de febrero

Collina, Tom Z. y Poff, Erica (2009) "The Green New Deal: energizing the US Economy", *Fokus Amerika*, Friedrich Ebert Stiftung Washington Office, 4/2009

Comisión Europea (2018a) *A clean planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, Bruselas, COM(2018) 77 final, 28 de noviembre

Comisión Europea (2018b) *Plan de Acción: Financiar el desarrollo sostenible*, Bruselas, COM(2018) 97 final, 8 de marzo

Comisión Europea (2019) *El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, Bruselas, COM(2019) 640 final, 11 de diciembre

Comisión Europea (2020a), *Carbon border adjustment mechanism. Inception impact assessment*. Bruselas, 4 de marzo

Comisión Europea (2020b), *Taxonomy: Final Report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance*, Bruselas, marzo

Dröge, Susanne (2020) "The EU's CO2 Border Adjustment Mechanism. Climate or fiscal policy?", *Point of view SWP*, 5 de Agosto

European Environment Agency (2019) *Trends and rojections in Europe 2019: tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, Luxemburgo, EEA Report 15/2019

Fancy, Fariq (2021) "Financial world greenwashing the public with deadly distraction in sustainable investment practices", *USA Today*, 16 de marzo

Financial Times (2021) "EU green finance rules must be politically sustainable", The editorial board, 20 de abril

Friedman, Thomas L. (2007) "A warning from the garden", *New York Times*, 19 de enero

Gabor, Daniela (2020) "The Wall Street Consensus", SocArXiv, 2 de julio

Giles, Rosa (2021) "la oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados Terceros: a propósito del acuerdo Unión Europea-Mercosur", *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, nº 44/2021

Gopinath, Gita (2020) "Global liquidity trap requires a big fiscal response", *Financial Times*, 2 de noviembre

Green New Deal Group (2008) *Joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate change and high oil prices*, Londres, New Economics Foundation, julio

Gueguen, Daniel (2020) "The EU's green finance taxonomy: an Orwellian mechanism", *Euroactiv*, 20 de noviembre

Haslam, Gareth (2020) "What ever happened to the Green New Deal?", *Our World*, United Nations University, 2 de diciembre

IPCC (2018) *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

Juncker, Jean Claude (2016) *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*, Bruselas, Unión Europea, 14 de octubre

Khan, Mehreen (2021b) "EU split over delay to decision on classing gas as a green investment", *Financial Times*, 18 de abril

Laurent, Éloi (2021) "The European Green Deal: from growth-strategy to social-ecological transition?", Vanhercke, Bart; Spasova, Slavina; y Fronteddu, Boris (eds.) *Social Policy in the European Union: State of Play 2020. Facing the Pandemic*, Bruselas, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), pp. 97-110

Lazard, Olivia (2021) "The EU's much-flaunted climate leadership is full of loopholes", *Carnegie Europe*, 11 de mayo

Leonard, Mark (2019) "The Green Deal will make or break Europe", *Project Syndicate*, 13 de diciembre

Leonard, Mark; Pisany-Ferry, Jean; Shapiro, Jeremy; Tagliapietra, Simon; y Wolff, Guntram (2021) "The geopolitics of the European Green Deal", *ECFR Policy Brief*, febrero

Lont, Auke (2019) "Why Europe should champion a carbon border tax", *Euroactiv*, 22 de noviembre

Mazzucato, Mariana (2019) *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, Madrid. RBA (nueva edición actualizada)

Mooney, Attracta (2021) "Greenwashing in finance: Europe's push to police ESG investment", *Financial Times*, 10 de marzo

Morgan, Jamie y Patomaki, Heikki (2021) "Planetary good governance after the Paris Agreement: The case for a global greenhouse gas tax", *Journal of Environmental Management* 292(16) Agosto, pp.

Ocasio-Cortez, Alexandria (2019) *Resolution on recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal*, 116th Congress, House of Representatives, 7 de febrero

Parlamento Europeo (2019) Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental, Bruselas, (2019/2930(RSP))

Pettifor, Ann (2019) *The case for the Green New Deal*, Londres, Verso

Reiners, Wulf, y Grimm, Sven (2020), "The European Green Deal must turn global", *The Current Column*, German Development Institute, 14 de diciembre

Ribera, Teresa (2021) "Emergencia climática y política exterior", *Política Exterior* nº 193, enero-febrero, pp. 6-13

Riding, Siobhan (2021) "EU rules promise to reshape opaque world of sustainable investment", *Financial Times*, 17 de enero

Rifkin, Jeremy (2019) *The Green New Deal: Why the Fossil Civilization Will Collapse by 2028 and the Bold Economic Plan to Save Life in the Earth*, Nueva York, St. Martin's Press

Roberts, David (2019) *The Green New Deal, explained*, Vox, 30 de marzo

Saheb, Yamina (2021) "Energy Treaty Charter strikes again", *Euroactiv*, 21 de febrero

Sanahuja, José Antonio (2012) "Las cuatro crisis de la Unión Europea", en Mesa, Manuela (coord.) *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid, CEIPAZ, pp. 51-83

Sanahuja, José Antonio (2017) "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Mesa, Manuela (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71

Sanahuja, José Antonio (2019) "Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden internacional liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* vol. 28, nº 1, junio, pp. 59-94

Sanahuja, José Antonio (2020a) "COVID-19: Riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global", en Mesa, Manuela (Coord.) *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-20*, Madrid, CEIPAZ, ISSN 2174-3665, pp. 27-54

Sanahuja, José Antonio (2020b) "Acordo Mercosul-UE: por uma cláusula ambiental vinculativa", *Folha de S. Paulo*, 16 de octubre

Sanahuja, José Antonio (2021). "Pacto Verde y Doctrina Sinatra ¿Por qué son importantes para América Latina? *Nueva Sociedad* nº 291, enero-febrero, pp. 141-156

Sandbu, Martin (2021) "Time is ripe for EU to start a carbon club", *Financial Times*, 30 de marzo

Schwarzc, Andras (2021) "Reform of the EU own resources", *In-Depth Analysis*, Policy Department, European Parliament, marzo

Simon, Frédéric (2019) "BusinessEurope warms to Macron's EU carbon tariff idea", *Euroactiv*, 29 de abril

Spinaci, Stefano (2021) *Green and sustainable finance*, Bruselas, European Parliament Research Service, PE 679.081

Thunberg, Greta (2019) "Our house is on fire", *The Guardian*, 25 de enero

United Nations Environment Programme (UNEP) (2009) *Global Green New Deal. Policy Brief*, marzo

VVAA (2021) *Banking on climate chaos. Fossil Fuel Finance Report 2021*, Rainforest Action Network (RAN), BankTrack, Indigenous Environmental Network (IEN), Oil Change International (OCI), Reclaim Finance, Sierra Club

Von der Leyen, Ursula (2019) *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 16 de julio

Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (2009) *A Green New Deal for Europe. Towards green modernization in the face of crisis*, Bruselas, Green European Foundation (GEF), octubre