

Relaciones Birregionales



Fundación EU-LAC

Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe

Coordinadores: Ernesto Jeger, Diego Durán Cruz, Bruno Theodoro Luciano



EU-LAC Foundation
Fundación EU-LAC



GRUPO DE PESQUISA VINCULADO À REPRI
OBSERVATÓRIO
REGIONALISMO

Fundación EU-LAC

Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe

Coordinadores: Ernesto Jeger, Diego Durán Cruz, Bruno Theodoro Luciano

2022

FUNDACIÓN EU-LAC, 2022

Große Bleichen 35

20354 Hamburg, Germany

<https://eulacfoundation.org/es>

PUBLICADO POR:

Fundación EU-LAC

DISEÑO GRÁFICO: Virginia Scardino | <https://www.behance.net/virginiascardino>

ISBN: 978-3-949142-15-4

DOI: 10.12858/0422es

La presente edición fue producida por la Fundación EU-LAC. La Fundación es financiada por sus Miembros, y en particular, para esta iniciativa, por la Unión Europea y la República Federal de Alemania. Los conceptos vertidos en las presentaciones compiladas en esta edición son responsabilidad únicamente de las y los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, de sus Estados Miembros o de la Unión Europea.

Esta publicación tiene derechos de autor, pero puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o investigación, siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para contactar a la Fundación vía correo electrónico: info@eulacfoundation.org



Federal Foreign Office

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	IV
INTRODUCCIÓN	VI
1. LAS RELACIONES TRANSOCÉANICAS ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS: IDENTIFICANDO OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN EL SIGLO XXI Karina Lilia Pasquariello Mariano, Cairo Gabriel Borges Junqueira, Bárbara Carvalho Neves	1
2. HORIZONTES GEOPOLÍTICOS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE Gerardo Caetano Hargain, Diego Hernández Nilson	14
3. DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA Isabel Camisã, Bruno Theodoro Luciano	26
4. LA CRISIS CLIMÁTICA, UNA OPORTUNIDAD DE VERDADERA COLABORACIÓN ENTRE LATINOAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA Sandra Guzmán	42
5. EL PACTO VERDE Y LA NUEVA EUROPA GEOPOLÍTICA José Antonio Sanahuja	52
6. COMERCIO, SOSTENIBILIDAD Y DERROTERO DE LA NEGOCIACIÓN MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA Mariana Vazquez	65
7. DESARROLLO SOSTENIBLE Y COMERCIO: EL ACUERDO UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR Marcus Maurer de Salles, Regiane Nitsch Bressan	76
8. LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL EXTRANJERO POR LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Jan Wouters, Gustavo Müller	90
9. DEBATE SOBRE LOS PRINCIPALES RETOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EN LA UNIÓN EUROPEA Dina Sebastião, Samara Dantas Palmeira Guimarães	102

5. EL PACTO VERDE Y LA NUEVA EUROPA GEOPOLÍTICA

José Antonio Sanahuja²⁴
Fundación Carolina

La respuesta al COVID-19, la transición ecológica y la autonomía estratégica son los tres ejes sobre los que gravita un amplio programa de transformación de la Unión Europea. Esa transformación afecta a su propio desarrollo social y económico, así como a su relación con el resto del mundo y a su política exterior y de seguridad, en una coyuntura internacional caracterizada por la crisis de la globalización y la impugnación del orden internacional liberal. Ambos hechos eran visibles antes del 24 de febrero de 2022, fecha del ataque ruso a Ucrania, y esa guerra ha hecho aún más visible el viraje de la UE hacia una “Europa geopolítica”. Si bien ese giro ya se había iniciado, la aparición de una guerra de agresión en Europa oriental supone, en palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, un verdadero parteaguas (watershed) para Europa; en la del alto representante de la Unión para la política exterior y de seguridad, Josep Borrell, un “momento de vida o muerte” (Borrell, 2022a); y según el canciller de Alemania, Olaf Scholz (2022), un verdadero punto de inflexión (Zeitenwende) para el principal Estado miembro de la Unión en cuanto a su peso económico y político y, a partir de este momento, también en su política de seguridad y defensa. Sobre estas bases, de una manera u otra, se orientarán las relaciones de la Unión Europea con América Latina.

El COVID-19 ha sido uno de los catalizadores iniciales del cambio. En muchos aspectos, la pandemia ha expuesto muchas de las debilidades de la UE, y ha inducido una enérgica respuesta social y geopolítica que combina una amplia transformación para sí misma, social, verde y digital, con la afirmación del proyecto europeo ante un escenario internacional más adverso. En palabras de Max Bergmann (2020), ha sido un verdadero “despertar geopolítico” de la UE.

Una muestra de esos cambios son los acuerdos de julio de 2020 del Consejo Europeo, con un paquete de 1,8 billones de euros, incluyendo algo más de un billón del nuevo marco financiero plurianual 2021-2027, y el programa de recuperación EU-Next Generation, con 750.000 millones. Justo a sus importantes efectos económicos, es también una reivindicación del multilateralismo y la integración regional, impugnados en Europa y en otras latitudes por el nacionalismo extremo y una ultraderecha en ascenso. Este acuerdo es un gran avance federal, que solo seis meses antes era inimaginable (Vidal-Folch, 2020). Supone vincular presupuesto, impuestos y eurobonos, iniciando el camino a un tesoro común. Este fondo, es importante subrayarlo, es tanto un instrumento contracíclico para afrontar

24. Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Director de la Fundación Carolina y asesor especial para América Latina del alto representante de la Unión Europea para la política exterior y de seguridad. sanahuja@cps.ucm.es. Este texto refleja exclusivamente el punto de vista del autor.

la pandemia, como un mecanismo de inversión con vocación transformadora. Habrá de contribuir a la resiliencia y la cohesión social y territorial y, sobre todo, a un cambio de modelo económico, más verde y digital.

En esa amplia respuesta social y geopolítica hay dos ejes interrelacionados. Primero, el Pacto Verde Europeo, programa de gobierno de la Comisión Europea presidida por Ursula von der Leyen. Segundo, la autonomía o soberanía estratégica de la UE. Este concepto aparece en la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS, por sus siglas en inglés) de 2016, vinculado al fortalecimiento de la política de seguridad y defensa, pero con la “Comisión Geopolítica” que inicia su mandato en 2019, se extiende a otras áreas: la política industrial, a fin de reducir la vulnerabilidad de la UE ante la dislocación de las cadenas de suministro o la dependencia externa de bienes esenciales, como los microprocesadores; o la seguridad energética, como revela la elevada dependencia del gas ruso en varios países de Europa Central (Sanahuja, 2021a). En este ámbito, la autonomía estratégica y el Pacto Verde convergen: días después del ataque ruso a Ucrania, el ministro de finanzas alemán, Christian Lindner, declaraba que “la energía renovable es la energía de la libertad” (Reuters, 2022).

En este texto se presenta una panorámica del Pacto Verde Europeo atendiendo a sus antecedentes, contenido y alcance desde el punto de vista de la economía política internacional, como estrategia de respuesta a la crisis de la globalización y a la pandemia COVID-19, y como marco de las relaciones exteriores de la UE y de su voluntad de “autonomía estratégica”. Es importante partir de una constatación básica: el Pacto Verde Europeo no es una mera reedición de políticas sectoriales para la mitigación y adaptación al cambio climático, o para el cuidado de la biodiversidad. Es 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, implica una completa redefinición del contrato social, con las generaciones presentes y futuras, y pretende resituar a Europa en el mundo y en el sistema multilateral.

EL PACTO VERDE Y LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UE

Tanto en Estados Unidos como en Europa, la expresión “Nuevo Pacto Verde” tiene como referente histórico al New Deal del presidente Franklin D. Roosevelt, con el que Estados Unidos se enfrentó entre 1933 y 1939 a la Gran Depresión y al desempleo masivo. Que reaparezca como referente ante la emergencia climática se debe a que es un símbolo o narrativa efectiva para enfrentar 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 se requiere. Se trataría, nada menos, de dar respuesta a una crisis orgánica 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 la crisis climática. De hecho, desde la crisis financiera de 2008 el concepto de “nuevo pacto verde” ha aparecido, tanto en Europa como en Estados Unidos, como proyecto progresista para recuperar las ideas de democracia social y de cooperación internacional frente al ascenso una extrema derecha en ascenso, que como se mencionó, impugna el multilateralismo y el orden internacional (Sanahuja, 2021b).

La idea del pacto verde reapareció, por ejemplo, en distintas propuestas de Los Verdes en el Parlamento Europeo, en el Partido Laborista británico (Pettifor, 2019), en el ala izquierda del Partido Demócrata de Bernie Sanders en las primarias en Estados Unidos, y, de forma más articulada, en la propuesta de la congresista Alexandria Ocasio-Cortez (2019) a la Cámara de Representantes; y en las demandas de nuevos movimientos sociales protagonizados por jóvenes, como Extinction Rebellion, Fridays for Future (Greta Thunberg) y el Sunrise Movement, en EEUU. A ello se sumará la propia Unión Europea: en noviembre de 2019, mediante una importante resolución, el Parlamento Europeo declaró la situación de “emergencia climática”, y en diciembre de 2019 se aprobó el Pacto Verde Europeo como programa de gobierno de la Unión Europea a través de la Comisión von der Leyen. Es la expresión de un gran acuerdo entre liberales, socialistas y democristianos, aunque está fuertemente influida por la trayectoria y aprendizajes anteriores de diseño y aplicación de políticas públicas en la UE.

De hecho, parte de un importante acervo acumulado. En abril de 2021, el 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 con subvenciones el despegue de las energías renovables; en establecer un mercado pionero de carbono y derechos de emisión; en emitir “bonos verdes”, a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI); en adoptar las metas más exigentes 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 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.

DESARROLLO SOSTENIBLE Y VOCACIÓN TRANSFORMADORA DEL PACTO VERDE EUROPEO

El Pacto Verde Europeo va más allá de la habitual lógica gradualista y tecnocrática de política sectorial habitual en las instituciones europeas en materia de energía, clima, o biodiversidad. Es una estrategia integral, de gran calado político y alcance societal. Hace de la lucha contra el cambio climático la principal meta de la UE, de manera que ello permita cumplir con las metas del Acuerdo de París y, al tiempo, construir “...una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”. Así, 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. Para ello aborda los tres principales retos ambientales —clima, biodiversidad y contaminación—, con una matriz de política que abarca la energía, la industria, la edificación, la movilidad, y la agricultura y alimentación. Recurre a mecanismos de mercado, pero también reconoce el papel rector de la política pública, dejando atrás la ortodoxia ordoliberal. Proclama la prioridad de la dimensión humana, de manera “justa e integradora”. Como pacto sociopolítico, pretende recuperar el vínculo de

confianza entre “...las autoridades nacionales, regionales y locales, la sociedad civil y los sectores económicos” (Comisión Europea, 2019: 2).

La lucha contra el cambio climático y la descarbonización está presidida por una Ley del Clima que establece un mandato vinculante para alcanzar cero emisiones netas y la neutralidad climática en 2050. Alcanzar esas metas supone mantener una adecuada provisión de energía limpia, asequible y segura, con un cambio radical en el mix de energía y un mayor uso de fuentes renovables, la descarbonización del gas; el desarrollo de las tecnologías de almacenamiento y las redes eléctricas inteligentes, las baterías y el hidrógeno “verde”; la movilidad eléctrica y normas de emisiones mucho más duras; la mejor integración de los sistemas eléctricos nacionales con la “Unión de la Energía”—. Ello comporta una fiscalidad de la energía más gravosa, y moviliza la inversión pública y privada. Un componente clave es la mejora del aislamiento en los edificios, que además de ahorrar energía permitirá reactivar el empleo en la construcción. También será necesario atender el problema de la pobreza energética, y atenuar los costes de esa transformación para las regiones, países y grupos sociales afectados, en particular en sectores como el del carbón. Como señaló Martin Sandbu (2021), se trataría de evitar 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.

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. 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 social que implican los objetivos climáticos.

IMPLICACIONES EXTERNAS DEL PACTO VERDE: ARANCEL AL CARBONO Y FINANZAS SOSTENIBLES

Alcanzar la neutralidad climática y las cero emisiones netas exigirá un fuerte aumento del precio del carbono, internalizando sus costes ambientales. Ello habrá de lograrse, sobre todo, mediante el refuerzo del Régimen de Comercio de Derechos de emisión (RCDE) que la Comisión ha propuesto en el paquete legislativo Fit for 55 de abril de 2021. Este régimen se aplica a los sectores con mayores emisiones (energía, siderurgia, plantas de cemento, papeleras, petroquímicas, otras grandes instalaciones industriales, y vuelos internos en la UE), que suponen el 40% de las emisiones totales de la Unión.

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 ineficaz el RCDE a efectos de descarbonización si se sustituye la producción europea intensiva en carbono por importaciones de países donde no existen sistemas similares, o se alienta la deslocalización industrial para escapar de esos costes. Esto podría alentar el

dumping ambiental y una destructiva competencia a la baja de otros países, contraria al esfuerzo colectivo que requiere el Acuerdo de París. Además, si ello daña al empleo y la cohesión social, puede alimentar discursos de agravio de la ultraderecha y de otros actores políticos contra el Pacto Verde y la propia UE, como ya mostraron los “chalecos amarillos” en Francia o las reacciones de los gobiernos de Hungría o Polonia.

Ese es el fundamento de uno de los elementos singulares más importantes del Pacto Verde Europeo: el “arancel al carbono” en las fronteras exteriores de la UE, o “mecanismo de ajuste al carbono en frontera” (CBAM, por sus siglas en inglés). Esa tasa, que se establecerá en 2023, internaliza costos ambientales, nivelando el terreno de juego para las empresas europeas —de hecho, cuenta con el apoyo de los sectores empresariales afectados—, y puede alentar sistemas similares al RCDE en otros países y/o a escala global. Adicionalmente, el CBAM se contempla como uno de los nuevos impuestos o “recursos propios” de la UE, para financiar Next Generation EU. Contribuirá a que las empresas permanezcan en Europa y no deslocalicen producción, e incluso puede inducir movimientos de relocalización productiva (on-shoring). Esa 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.

Para determinar la opción adecuada y su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), evitando demandas de otros países, se deberá asegurar el carácter no discriminatorio del CBAM. La ampliación del RCDE es la que parece más factible para responder a esa exigencia (Alloisio, 2020; Schwarcz, 2021). Sin embargo, que se conciba como fuente de ingresos fiscales, además de instrumento climático, hace probable que sea impugnado ante esa organización y que se acuse a la UE de proteccionismo (Beattie, 2019). Por ese motivo, la Comisión Europea ha planteado la necesidad de multilateralizar estos mecanismos con una tasa global de carbono acordada en la OMC, o bien con mecanismos análogos al RCDE en países clave, con un “club del carbono” o un “club del clima”, y solo en esos casos se podría evitar el CBAM.

El CBAM afectará en mayor medida a los países que exportan a la UE acero, cemento y aluminio, petroquímica o fertilizantes, en particular Rusia, China, Turquía, Reino Unido, Corea del Sur, India y Estados Unidos. Sus efectos negativos en América Latina se situarán en torno al 1% de sus exportaciones a la UE, pero serán significativos en el caso de Brasil o Colombia, mientras que países con diferente cesta exportadora y mejores estándares ambientales, como Chile, Uruguay o Perú, pueden registrar efectos positivos (UNCTAD, 2021). El CBAM, además, puede verse como un incentivo para un crecimiento más verde (Iribarren y de la Cruz, 2021).

Un segundo elemento con implicaciones externas es la denominada “Taxonomía ambiental, social y de gobernanza corporativa” (ASG). Como se mencionó, la UE es también pionera en la regulación de las finanzas sostenibles, a través de la primera taxonomía ASG. El BEI también fue el emisor de los primeros bonos “verdes” del mundo, y en materia social, de bonos sociales para financiar el instrumento SURE adoptado en 2020 para sostener seguros de desempleo y de apoyo a las empresas en la crisis de la COVID-19. Estos últimos, que tuvieron una gran demanda entre los inversores, son una de las primeras y mayores emisiones de bonos sociales habidas hasta ahora.

Por su carácter pionero, por su amplia cobertura, y por aplicarse en el vasto mercado interior de la UE, la taxonomía ASG puede convertirse en un estándar global de facto para la inversión verde, la valoración de riesgos y los ratings en esta materia, y el diseño de los estándares que adopten en otros países. También puede contribuir a ampliar el uso del euro como moneda de reserva mundial a través de las emisiones de bonos verdes.

Ese potencial para definir un estándar global también existe en el CBAM, que como la taxonomía ESG, muestran el característico “poder regulatorio” de la UE. Esta expresión alude a su capacidad de establecer estándares globales basándose en el tamaño de su mercado interior. Anu Bradford (2020, 2021) lo denomina el “efecto Bruselas”, 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, y su capacidad de influencia a través de las interdependencias socioeconómicas y los estándares técnicos, más que como potencia militar o política tradicional.

En abril y en diciembre de 2021, tras las consultas a las partes interesadas y la comunidad científica la Comisión Europea adoptó, vía actos delegados, la sección de la taxonomía referida a la energía y el clima. La decisión de la Comisión no satisfizo a todos al considerar “sostenibles”, aún de manera transitoria, el gas natural y la energía atómica. El fue respaldado por Alemania y otros países de Europa central como necesaria energía de transición, de bajas emisiones, para dejar atrás el carbón y el petróleo. La energía nuclear fue defendida por Francia como energía “limpia” por no suponer emisiones de carbono. Pero para muchos Estados miembros y movimientos ambientalistas, ambas fuentes de energía, aun necesarias de manera transitoria, no podrían ser consideradas “verdes”, y ello, además, podría minar la credibilidad internacional y europea de la taxonomía ASG desde sus inicios. El rechazo de algunos gobiernos, y el anuncio de medidas nacionales más estrictas puede también suponer un riesgo añadido para la consistencia y la viabilidad de esa norma (Khan, 2022).

PACTO VERDE, DIPLOMACIA CLIMÁTICA, COMERCIO Y AYUDA AL DESARROLLO

La naturaleza global de la emergencia climática y la consideración del medio ambiente y el clima como bienes públicos globales sitúa las metas del Pacto Verde Europeo en el marco de la cooperación internacional y las relaciones exteriores de la UE. Promover la transición ecológica y una mayor ambición en las metas de descarbonización del Acuerdo de París han de ser también metas centrales de la política exterior y de seguridad de la Unión. Supone reconocer la emergencia climática como fuente de inestabilidad global, causa de conflictos locales y regionales, de inseguridad alimentaria, de desplazamientos de población, y “amenaza existencial” para el conjunto de la humanidad (Comisión Europea, 2019: 24). El ataque ruso a Ucrania en febrero de 2024 ha puesto de relieve, de manera dramática, los riesgos que comporta la elevada dependencia al gas procedente de Rusia de buena parte de los Estados miembros, especialmente de Alemania (Poitiers et al., 2022), en un momento de crisis de globalización y retorno de la geopolítica a la economía internacional (Sanahuja,

2017; Pisani-Ferry 2021), y creciente utilización de las interdependencias como arma (weaponization) por parte de líderes autoritarios.

El Pacto Verde contempla una importante dimensión exterior para orientar la política exterior y de seguridad, la política comercial y de cooperación al desarrollo de la Unión Europea a promover el desarrollo sostenible, contribuyendo con su liderazgo a movilizar la acción colectiva y, en particular, apoyando a los países en desarrollo, dadas las asimetrías de partida que existen en cuanto a la mayor responsabilidad europea en las emisiones globales, y también sus mayores recursos y capacidades. El liderazgo climático ya era parte de la narrativa e identidad internacional de la UE, pero se reconoce que “liderar a través del ejemplo” 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, y se desalentarán nuevas inversiones en proyectos de energías fósiles en terceros países.

La política exterior del Pacto Verde comporta, en primer lugar, una diplomacia climática más asertiva en los foros multilaterales, y en las relaciones interregionales y bilaterales, para establecer “alianzas verdes” que alienten mayor ambición en los objetivos de descarbonización y neutralidad climática. (Reiners y 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 europea²⁵. Esa actuación, además, contribuirá a la autonomía estratégica de la UE para alcanzar sus propios objetivos en un mundo de mayor competencia geopolítica (Sanahuja, 2021a).

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, Azerbaiyán, Kazajstán 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. Con Rusia, el ataque a Ucrania puede suponer una rápida desconexión, la búsqueda de proveedores alternativos de gas licuado, y la aceleración de la transición energética a renovables, como ya se ha anunciado (Reuters, 2022). 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 China, 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 propuesta de multilateralizar el Pacto Verde tiene también relevancia en este contexto. Hasta ahora, los pasos dados por China y Estados Unidos apuntan

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

más a una convergencia climática y a una mayor cooperación, pero este es un importante desafío al que la política exterior de la Unión debe prestar atención.

El Pacto Verde exige combinar la apertura comercial, de la que depende en buena medida la prosperidad de la Unión, con estándares ambientales más estrictos. Supone, en otros términos, una aproximación al comercio y la inversión con principios ambientales y geopolíticos que es distinta al tradicional enfoque liberal que ha abanderado la UE y, en particular, la Comisión Europea. Ya se ha señalado que sin el CBAM y los estándares ESG, y sin un endurecimiento de las normas laborales y ambientales, la opinión pública y los parlamentos pueden mostrarse reacios a la apertura comercial. Pero de cara a los países en desarrollo, existen asimetrías de poder que no pueden obviarse, y esas normas también pueden ser impugnadas como barreras no arancelarias y un nuevo proteccionismo “verde”, que pretendería imponer al resto del mundo los principios y normas europeas. 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. Por ello, 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 de manera aún más patente en los acuerdos de asociación de la UE y otros países. Es el caso de 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 cuando se impugna ese acuerdo, como hace Francia. Pero que exista proteccionismo encubierto no significa que esas objeciones ambientales no tengan que ser atendidas. Parte de la ciudadanía europea rechaza asociar a la UE con gobiernos como el de Jair Bolsonaro, que rechazó el Acuerdo de París y desprecia las cuestiones ambientales. Para que el acuerdo sea políticamente aceptable en la UE será necesario reforzar sus salvaguardas ambientales. Como otros acuerdos de última generación, este incluye un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible muy avanzado, pero es suficiente. Al ser aprobado, el propio Pacto Verde Europeo planteó la necesidad de añadir a cualquier acuerdo comercial global 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 (Giles 2021; Sanahuja y Rodríguez, 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 favor de la sostenibilidad.

COMENTARIOS FINALES: CRISIS DE GLOBALIZACIÓN Y PACTO VERDE, UNA ENCRUCIJADA PARA EUROPA

Desde la crisis financiera global de 2008 la UE enfrenta una serie de crisis que se inscriben en la más amplia crisis de la globalización y del orden internacional liberal (Sanahuja, 2017). La crisis del euro reveló las fallas de origen de la unión monetaria y de su diseño ordoliberal. La autodestructiva política “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, agravó la desafección, el nacionalismo y el euroescepticismo, la desconfianza ante las elites y el ascenso de la ultraderecha. Todo ello, como reacción frente a la incertidumbre y temor de las sociedades europeas ante los efectos de la globalización, la inmigración y el cambio tecnológico en el empleo, la protección social, y las oportunidades para la siguiente generación.

Distintos ejercicios de reflexión, y el llamado de la Comisión Juncker a “una Europa que protege”, no habían conducido a una respuesta articulada de la UE a esos retos y a unas demandas sociales que, en conjunto, apuntaban a la necesidad de reconstruir el contrato social. El no menos importante avance de los partidos verdes y la asunción de la agenda ambiental por los partidos mayoritarios mostraba también que ese nuevo contrato social requería de una política más decidida ante la emergencia climática. En cuanto al orden internacional, la impugnación del multilateralismo y el creciente nacionalismo económico de la administración Trump y de otros actores nacionalistas y de ultraderecha, su evidente desprecio a la UE, y la mayor competencia geopolítica fueron empujando 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.

Desde 2019, como se ha subrayado, la UE ha tratado de reaccionar a través de dos ejes interrelacionados: el Pacto Verde Europeo y la búsqueda de una mayor “autonomía estratégica”. Sobre esta última, el planteamiento inicial se limitaba a la política exterior y de seguridad y defensa, pero el nuevo escenario internacional y la pandemia del COVID-19 han impulsado una definición más amplia que abarca, entre otras cuestiones, la energía, la digitalización o la política industrial, con el respaldo financiero que supone el plan de reconstrucción Next Generation EU.

En este trabajo se ha destacado la naturaleza sistémica y la vocación transformadora del Pacto Verde Europeo una vez que la UE reconoció la emergencia climática como tal. Deja atrás el enfoque tecnocrático y sectorial de la política ambiental y del clima para convertirse en la matriz económica y social de la UE en su conjunto. Se basa en un gran pacto político entre socialdemócratas, centro derecha, liberales y verdes basado en la asunción de la agenda ambiental y su llamado a defender lo común, hasta hace pocos años situado en los márgenes del debate político y económico dominante, y 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. Será también un eje de la política exterior y de seguridad de la Unión, al promover la seguridad energética, y moldeará su identidad internacional, y sus relaciones con el mundo.

De manera explícita, el Pacto Verde Europeo significa el retorno de la política industrial y un mayor papel del sector público liderando la innovación y el cambio. Define estrategias para 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 había entrado en una nueva fase de desglobalización y de repliegue de las cadenas productivas, motivada tanto por el cambio tecnológico como por razones geopolíticas. Opta por la reconversión productiva y una estrategia de crecimiento y creación de empleo que, sin renunciar a las exportaciones, estará más centrada en el propio mercado. En este ámbito el Pacto Verde también converge 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 e impulso a la inversión productiva, al empleo y a la “transición justa”, otorgando un papel clave a las finanzas públicas. Empero, existe el riesgo de que esa estrategia suponga la financiarización del desarrollo sostenible y la transición energética, con el Estado en papel subsidiario como garante y reductor de riesgos de la inversión privada.

Como eje para la reconstrucción del contrato social, el Pacto Verde plantea difíciles dilemas. Comportará costes asimétricos entre países, regiones y grupos sociales; afecta a aspectos clave de la vida cotidiana de la ciudadanía, como el empleo, los patrones de consumo, la movilidad y los hábitos de vida, que han de cambiar para asegurar que se logra el objetivo de 1,5 °C. Reconfigura los contornos de lo público, lo privado, y el bien común. 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. De esas disputas puede surgir un nuevo consenso verde o social, de amplio espectro, o bien serán politizadas y contestadas por fuerzas nacionalistas y de extrema derecha, sometiendo a fuertes tensiones el proyecto europeo (Leonard, 2019; Buras, 2020)

La interacción de la crisis de la globalización, la emergencia climática y la pandemia del coronavirus representan lo que en sociología histórica se denomina una coyuntura crítica. Es decir, un momento de encrucijada, en el que el devenir histórico se abre en múltiples posibilidades y las fuerzas sociales pugnan por definir los futuros posibles. El Pacto Verde no es un proyecto ecosocialista, pero tampoco puede desdeñarse como una estrategia de “transformismo” para un lavado de cara “verde” del neoliberalismo. Hace noventa años, el New Deal reconstruyó el capitalismo y las sociedades democráticas con pactos sociales entre el capital y el trabajo antes inéditos. El Pacto Verde puede ampliar esos pactos al planeta y, con ello, se extiende a las generaciones futuras.

Finalmente, como se manifiesta de manera dramática con el ataque ruso a Ucrania y la elevada dependencia de la UE del gas ruso, descarbonización y autonomía estratégica son cuestiones indisolublemente unidas. En parte, el giro estratégico de Alemania y el despertar geopolítico de la Unión, más allá de la pandemia del COVID-19, responde a la constatación de que lo que se consideraban riesgos se han convertido en realidades tras la agresión rusa a Ucrania el 24 de febrero de 2022. El extraordinario despliegue de sanciones y de otras medidas frente a Rusia en los días posteriores a la invasión también es una muestra

de su relevancia y capacidad material y simbólica, en la medida que ello da lugar a una narrativa renovada respecto a la construcción europea, su importancia para la ciudadanía, y el lugar de la UE en el mundo. En su discurso en el Parlamento Europeo el 1 de marzo de 2022, el alto representante de la Unión para la política exterior y de seguridad, Josep Borrell (2022b) lo señaló así: “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica”.

REFERENCIAS

- Alloisio, Isabella** (2020). “The EU Border Carbon Adjustment: how to make it viable?”. Life Dicet, European University Institute (EUI), 28 de septiembre.
- 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.
- Borrell, Josep** (2022a). “It is a matter of life and death. So, the EU will provide weapons for Ukraine’s armed forces”. The Guardian, 27 de febrero.
- Borrell, Josep** (2022b). Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, 1 de marzo. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en
- 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.
- Buras, Piotr** (2020). “Digging the trenches: the EU and the Green New Deal”. ECFR Commentary, 14 de febrero.
- Comisión Europea** (2019) El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, COM(2019) 640 final, 11 de diciembre
- Financial Times** (2021). “EU green finance rules must be politically sustainable”. The editorial board, 20 de abril.
- 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, n° 44/2021.

- Iribarren, Iosu, y Cruz, Fernando de la** (2021). "El nuevo mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono de la Unión Europea: ¿Qué implicaciones para la asociación birregional? En *VVAA, Oportunidades de la asociación estratégica birregional a la configuración de una recuperación más verde*. Hamburgo: Fundación EU-LAC, p. 17-33.
- Khan, Mehreen** (2022). "EU faces down critics over green investment label for gas and nuclear power". *Financial Times*, 2 de febrero.
- 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), p. 97-110.
- 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.
- 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.
- Pisani-Ferry, Jean** (2021). "la conquista geopolítica de la economía". *Project Syndicate*, 30 de septiembre.
- Poitiers, Niclas; Tagliapietra, Simone; Wolff, Guntram B.; Zachmann, Georg** (2022), "The Kremlin's gas wars. How Europe can protect itself from Russian blackmail". *Foreign Affairs*, 28 de febrero.
- Reiners, Wulf, y Grimm, Sven** (2020), "The European Green Deal must turn global". *The Current Column*, German Development Institute, 14 de diciembre.
- Reuters** (2022). "Germany aims to get 100% of energy from renewable sources by 2035". 28 de febrero, en <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/germany-aims-get-100-energy-renewable-sources-by-2035-2022-02-28/>.
- Ribera, Teresa** (2021) "Emergencia climática y política exterior". *Política Exterior* nº 193, enero-febrero, p. 6-13.
- 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, p. 35-71.

Sanahuja, José Antonio (2021a). “Pacto Verde y Doctrina Sinatra ¿Por qué son importantes para América Latina? Nueva Sociedad, n° 291, enero-febrero, p. 141-156.

Sanahuja, José Antonio (2021b). “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en Mesa, Manuela (coord.). El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-21. Madrid: CEIPAZ, p. 69-95.

Sanahuja, José Antonio y Rodríguez, Jorge Damián (2021). “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, Análisis Carolina 20/2021, junio.

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

Schwarcz, Andras (2021). “Reform of the EU own resources”. In-Depth Analysis, Policy Department, European Parliament, marzo.

Scholz, Olaf (2022). Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag. 27 de febrero, Berlín.

UNCTAD (2021). A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries. Ginebra: UNCTAD.

Vidal-Folch, Xavier (2020). “La UE acelera su salto federal”. El País, 13 de diciembre.

