

EL PACTO VERDE EUROPEO: INTEGRANDO LA ACCIÓN CLIMÁTICA EN LA POLÍTICA INTERIOR Y EXTERIOR DE LA UE

HANNAH ABDULLAH

Investigadora sénior, CIDOB

En diciembre de 2019 la Comisión Europea puso en marcha el primer marco político de actuación a largo plazo para abordar el cambio climático e iniciar la transición hacia un desarrollo sostenible, el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*, EGD). Se trata de una iniciativa ambiciosa que desgrana un amplio catálogo de objetivos, que abarcan desde suministrar energía limpia a un transporte descarbonizado a transversalizar la economía circular, y que encarna el compromiso de la UE de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 55% (comparado con los niveles de 1990) antes de 2030, y a cero neto antes de 2050.

El hecho de que los 27 estados miembros fuesen capaces de ponerse de acuerdo en su voluntad de alcanzar estos objetivos evidencia que la transición verde ha pasado de ser una cuestión controvertida a una de las principales prioridades políticas de la UE. Las preocupaciones ambientales se están desplazando al centro de la toma de decisiones en la política interna de la UE, y la crisis de la COVID-19 ha dado un impulso adicional a esta tendencia. Ahora bien, en esta "recuperación verde", una cuestión clave es si la UE será capaz de cumplir su promesa de una transición "inclusiva" y "justa" que aborde los problemas sociales estructurales puestos de manifiesto por la pandemia. Al mismo tiempo, se está haciendo cada vez más evidente que las elevadas ambiciones climáticas de la UE también reconfigurarán su política exterior y su posicionamiento geopolítico estratégico. ¿Cómo se está preparando la UE para gestionar los impactos externos y las oportunidades planteadas por sus reformas internas de política ambiental?

Tender un puente entre la transición verde y la recuperación de la COVID-19

Si bien la pandemia retrasó inicialmente la implementación del EGD, la Comisión pronto anunció su intención de proceder a una recuperación ecológica y de convertir ese plan en el "motor de la recuperación". En una reunión especial celebrada en julio de 2020, el Consejo Europeo concluyó que la acción climática quedaría integrada en todas las políticas y programas financiados en el marco del paquete de medidas de estímulo *NextGenerationEU* (NGEU) y del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, destinando un 30% del gasto a la acción climática. Gracias a la acción combinada de la NGEU y del presupuesto plurianual, con un monto superior a 1,8 billones de euros, se genera una oportunidad única en la que converge el estímulo al gasto con el impulso de transformación hacia una economía limpia y sostenible, propulsada por la innovación y las tecnologías bajas en carbono.

Muchos de los planes de acción sectoriales del EGD que se han presentado desde el comienzo de 2020 recogen esta lógica integradora, abordando la crisis climática juntamente con los impactos socioeconómicos de la COVID-19. Un ejemplo de este enfoque es la "Oleada de Renovación", una iniciativa del EGD que se lanzó en octubre de 2020. Definida por el lema "Ecologizar nuestros edificios, crear

empleo y mejorar vidas", la iniciativa busca combinar la renovación de la eficiencia energética del parque de edificios de Europa con la reactivación del sector de la construcción, y la ayuda a quienes están en riesgo de pobreza energética con una vivienda energéticamente más eficiente.

Igual que otras iniciativas del EGD, la Oleada de Renovación se basa en el nuevo "enfoque de misión" intersectorial de la UE para atajar desafíos concretos y que se inspira en el pensamiento de la economista Mariana Mazzucato. Al apostar por una economía que se orienta al valor público, impulsada por la innovación, la sostenibilidad y la inclusividad, la UE quiere dar signos claros de que la lucha contra el cambio climático y la recuperación de la crisis económica no son esfuerzos mutuamente excluyentes. Aplicado de manera sistemática en todas las políticas y acciones del EGD, el "enfoque de misión" puede convertir al EGD en impulsor de un cambio sistémico a largo plazo.

¿Una transición inclusiva y justa?

El EGD es a menudo presentado como la nueva estrategia de crecimiento sostenible de la UE. Pero la iniciativa es mucho más ambiciosa, ya que aspira a elaborar unas políticas profundamente transformadoras, que promuevan el cambio estructural a largo plazo. La transformación prevista afectará a casi todos los aspectos de la vida de la gente, y dependerá tanto de pequeñas modificaciones del comportamiento y de los patrones de consumo, como de innovaciones económicas, infraestructurales y tecnológicas a gran escala. Para garantizar un cambio duradero y la cohesión social, es importante que estos procesos de transformación se gestionen cuidadosamente, dialogando con los ciudadanos y con todas las partes interesadas, de un modo que evite impactos negativos para las poblaciones vulnerables.

En un esfuerzo para cumplir su promesa de una transición "inclusiva" y "justa" que no deje a nadie atrás, la Comisión ha creado dos nuevos instrumentos políticos: el Pacto Europeo por el Clima, y el Mecanismo para una Transición Justa (MTJ). Dado que ambos están en las primeras etapas de su implementación, es aún demasiado pronto para evaluar su efectividad. Sin embargo, determinados aspectos de su diseño político permiten vislumbrar ya su potencial (o sus carencias) en aras a propiciar una transición democrática y justa.

El Pacto Europeo por el Clima, lanzado en diciembre de 2020, pretende involucrar a las personas, a las comunidades y a las organizaciones del EGD mediante la concienciación y los compromisos climáticos, garantizando a todas las partes interesadas un papel proactivo en el diseño e implementación de soluciones. Sobre el papel, advoca por un nuevo contrato social basado en la preocupación compartida por nuestro planeta. Pero unir a la gente en pro de este objetivo será difícil en un momento en que la opinión pública europea está profundamente dividida por la política

climática. En un extremo están los ciudadanos desencantados que reclaman unos objetivos climáticos más ambiciosos, y en el otro, los trabajadores y las empresas que temen la destrucción de las industrias intensivas en carbono de las que dependen. El éxito del Pacto Climático dependerá en última instancia de la voluntad de la Comisión de colaborar con los mediadores y los constructores de puentes, incluidos los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil, las ONG y las asociaciones empresariales, que pueden involucrar a los ciudadanos y a otras partes interesadas para evaluar sus necesidades y ayudarles a adaptarse a las nuevas tendencias. El reciente nombramiento de Embajadores del Pacto por el Clima procedentes de estos sectores es un paso prometedor en esta dirección.

Mientras que las ambiciones inclusivas del Pacto por el Clima sugieren un esfuerzo genuino para superar la toma de decisiones tecnocráticas y estatocéntricas de la UE, el MTJ tiene sus raíces en unas estructuras de poder más tradicionales de la UE. Al centrarse exclusivamente en regiones que dependen en gran medida de las industrias intensivas en carbono (especialmente en los países del este de Europa) representa tan solo un pequeño aporte de justicia climática focalizado en asegurar la solidaridad entre los estados miembros. Una transición verdaderamente justa requeriría que los impactos socioeconómicos de esa transición verde se aborden en todos los niveles y sectores. Por ejemplo, el MTJ se beneficiaría mucho de una mayor flexibilidad a la hora de abordar también las injusticias climáticas a escala urbana, donde estas injusticias no están relacionadas con el desmantelamiento de las llamadas “industrias marrones” (que dependen de fuentes de baja eficiencia energética y de energía no renovable), sino con problemas complejos relacionados con la situación de la vivienda y la pobreza energética, la conectividad digital, la diferencia de ingresos y la discriminación étnica y de género, todos ellos intensificados desde la crisis de la COVID-19. La justicia climática es un objetivo transversal que no puede llevarse a cabo mediante un solo instrumento político. Necesita convertirse en una prioridad esencial de toda la formulación de políticas del EGD y no quedar reducida a un mero eslogan. Sin embargo, la reducción en julio de 2020 del Fondo para una Transición Justa desde los 40.000 millones de euros iniciales a unos mucho más modestos 17.500 millones de euros, reduce las opciones de un enfoque más amplio.

Los siguientes pasos legislativos y las implicaciones para la política exterior

En 2021 la Comisión pretende establecer el marco legislativo que sitúe a la UE en vías de cumplir sus elevadas ambiciones climáticas y el Acuerdo de París. Esto incluirá una propuesta de Ley Europea del Clima que consagre los nuevos objetivos climáticos, que fue presentada en abril 2021, y el paquete de medidas *Fit for 55* que se lanzará en julio antes de la COP26, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El paquete contiene 11 piezas legislativas para alinear el marco de la política energética y climática de la UE con el aumento del objetivo climático de al menos un -55% de reducción de emisiones netas para 2030.

Una pieza central del paquete “Fit for 55” es el muy esperado mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (CBAM, por sus siglas en inglés), una directiva cuyo objetivo es reducir el riesgo de fuga de carbono y

mantener la competitividad de las empresas europeas frente a aquellas que están en continentes donde los costes de las emisiones de carbono son más bajos o nulos. El lanzamiento del CBAM respetando las reglas de la OMC y sin provocar grandes tensiones comerciales, será una prueba de la eficacia de la nueva legislación medioambiental de la UE.

Pero el CBAM es solo un ejemplo de cómo la agenda verde de la UE repercutirá en su política exterior, comercial y de seguridad. Mientras que la transición de Europa a la energía renovable afectará negativamente a los países vecinos productores de gas y petróleo como Rusia y Argelia, también requerirá de alianzas más fuertes con regiones exportadoras de los elementos químicos conocidos como “tierras raras” que son necesarios para la fabricación de la tecnología de energía limpia. Para gestionar estos nuevos escenarios y para prevenir la inestabilidad en la vecindad, la UE tendrá que ayudar a sus actuales proveedores de energía basada en el carbono a diversificar sus economías y, al mismo tiempo, a mejorar la seguridad de determinadas materias primas esenciales (especialmente las que actualmente proceden de China). Estos problemas deben abordarse con una estrategia coherente con la dimensión exterior del EGD, especialmente con el compromiso de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, de liderar una “Comisión geopolítica”.

Dicho esto, la geopolítica tradicional y las medidas de seguridad convencionales no serán suficientes para hacer frente a las implicaciones de la política exterior del EGD. Se necesita también un enfoque diplomático más holístico, basado en el *poder blando*. Dado que la UE solo es responsable del 8% de las emisiones globales, su ambiciosa política ambiental interna solo tendrá repercusiones a escala planetaria si va acompañada de una diplomacia climática efectiva; las conclusiones sobre la diplomacia climática y energética adoptadas por los ministros de Asuntos Exteriores de la UE en enero de 2021 van ya en esta dirección. Para estar en consonancia con el objetivo de 1,5°C del Acuerdo de París, una acción global colectiva y decisiva es una necesidad urgente. La UE tiene el potencial para liderar con su ejemplo y promover la economía verde entre sus socios y aliados, así como para marcar la pauta en la transición a una economía global. Si sumamos el compromiso con la acción climática de la nueva administración estadounidense y la COP26 que se celebrará en noviembre, podemos afirmar que el 2021 brinda oportunidades únicas para que la UE forje y lidere nuevos lazos climáticos globales.

