



El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales y director de la Fundación Carolina
sanahuja[.]@fundacioncarolina.es

Resumen

La Unión Europea ha dado respuesta a la crisis climática, la COVID-19, la erosión de la globalización, y un entorno internacional adverso a través de tres estrategias interrelacionadas: el Pacto Verde Europeo, que define un nuevo modelo de desarrollo económico y social orientado a la descarbonización de la economía y el cumplimiento de las metas climáticas del Acuerdo de París; el programa *NextGenerationEU* (NGEU), como respuesta contracíclica a la pandemia, y mecanismo financiero para acelerar la triple transición socioeconómica, digital y ecológica de la UE; y la búsqueda de una mayor soberanía o autonomía estratégica. Este trabajo examina NGEU y el Pacto Verde como elementos del relanzamiento del proyecto europeo, y de la respuesta societal de la UE a la crisis de la globalización. También se analiza cómo la invasión rusa en Ucrania ha inducido la convergencia de las metas del Pacto Verde en materia de energía con los imperativos de soberanía energética planteados por la aparición de una “Europa geopolítica”.

Palabras clave

Unión Europea, Pacto Verde, transición ecológica, energía, desarrollo.

Abstract

The European Union has faced the climate crisis, the COVID-19, the erosion of globalization, and an adverse international scene, through three interrelated strategies: the European Green Deal, which defines a new model of socioeconomic development, in order to decarbonise the economy and achieve the climate goals of the Paris Agreement; the *NextGenerationEU* program, which proposes a countercyclical response to the pandemic, and is a financial mechanism to accelerate the EU's triple transition—digital, ecological and socioeconomic—; and the pursuit of a strengthened sovereignty, or strategic autonomy. This paper examines NGEU and the Green Deal as elements for relaunch the European project, and as a EU's societal response to the globalization crisis. It also analyzes how the Russian invasion of Ukraine has induced the convergence of the Green Deal's energy goals with the imperatives of energy sovereignty raised by the Europe's geopolitical awakening.

Keywords

European Union, Green Deal, ecological transition, energy, development.

José Antonio Sanahuja

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, con premio extraordinario, y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Director de la Fundación Carolina, es Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática. Desde abril de 2020 es Asesor Especial para América Latina y el Caribe del alto representante para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*). Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha trabajado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Internacional de Cruz Roja, y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, la SEGIB, la Fundación EU-LAC, y distintas ONG. En dos periodos distintos ha sido vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación). Ha sido también miembro del Patronato de Oxfam Interión. Tiene un amplio historial de publicaciones sobre relaciones internacionales, política exterior y de cooperación española y de la Unión Europea, y regionalismo e integración en América Latina.

Con la colaboración de



1. Introducción

La respuesta a la 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 (UE). 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. Esas transformaciones ya eran visibles antes del 24 de febrero de 2022, fecha del ataque ruso a Ucrania, y esa guerra ha acelerado de manera dramática el viraje de la UE hacia una “Europa geopolítica”. 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 (Comisión Europea, 2022); en las 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 en el futuro las relaciones de la UE con el mundo.

La COVID-19 ha sido uno de los catalizadores iniciales del cambio. En muchos aspectos, la pandemia expuso muchas de las debilidades de la UE, y ha inducido una enérgica respuesta societal y geopolítica. Supone 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.

Elemento clave de esa respuesta han sido 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 instrumento *NextGenerationEU* (NGEU), con 0,8 billones. Más allá de su significado económico, es también una vindicación del multilateralismo y la integración regional, impugnados en Europa y en otras latitudes por el nacionalismo extremo y una ultraderecha en ascenso. Esos acuerdos son 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, no es solamente un instrumento contracíclico de corto plazo para afrontar la pandemia, sino un programa 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 societal y geopolítica hay varios ejes interrelacionados: la respuesta macroeconómica y fiscal a la COVID-19 a través de NGEU; el Pacto Verde Europeo, programa de gobierno de la Comisión Europea presidida por Ursula von der Leyen. Y, finalmente, la autonomía o soberanía estratégica de la UE, que la guerra de Ucrania está acelerando. Ese 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 (Sanahuja, 2021a), 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. En la importante declaración adoptada en el Consejo Europeo informal del 10 y 11 de marzo de 2022, la UE decidió adoptar medidas decisivas para construir la soberanía europea y reducir las dependencias del exterior, como es el caso del gas, el petróleo y el carbón ruso. Así, 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 de la respuesta socioeconómica de la UE ante la pandemia de la COVID-19, del programa *NextGenerationEU*, y 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 COVID-19, y como marco de las relaciones exteriores de la UE y de su voluntad de “autonomía estratégica”. Como se detalla en este trabajo, con la respuesta a la COVID-19 y el impulso del Pacto Verde Europeo la UE adopta una estrategia socioeconómica que se distancia de la ortodoxia fiscal y financiera vigente desde la crisis de 2008. Ese Pacto 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 redefinir la posición de Europa en el mundo y en el sistema multilateral.

2. La respuesta a la pandemia y *NextGenerationEU*

En marzo de 2020 la COVID-19 llegó rápidamente a una UE que, hasta ese momento, se había negado a reconocer el riesgo de una pandemia, considerando, con una mezcla de negligencia, incredulidad y arrogancia, que era un lejano problema asiático que los países afectados podrían contener con sus habituales políticas de mano dura. Las primeras semanas se asistió a un nervioso y desordenado cierre de fronteras, a confinamientos unilaterales, y al acaparamiento unilateral de respiradores y otros medios sanitarios. Sin capacidades ni competencias en materia de salud, la UE no pudo coordinar ni apoyar a los Estados miembros o de la vecindad, generando una imagen de crisis, fragmentación, e irrelevancia. Fueron horas bajas para una UE que ya antes de la pandemia era cuestionada por fuerzas euroescépticas y de ultraderecha que abogaban por replegarse bajo el supuesto manto protector de los Estados nacionales.

Cuando se escriben estas páginas, dos años después del inicio de la pandemia, esa imagen ha dado un giro de 180 grados. La Unión ha reaccionado con rapidez y diligencia en aquellas materias en las que sí tenía competencias, como la política monetaria y fiscal. En aquellas en las que no las tenía, como la salud pública, la positiva experiencia de compra conjunta de vacunas, y la estrategia común de inmunización han sentado las bases para una “Unión de la salud” que poco antes habría sido difícil de imaginar. Todo ello, a pesar de las dificultades para la toma de decisiones que comportan una UE con procedimientos decisorios complejos, y poderes distribuidos entre la Comisión, el Consejo, el Parlamento y los Estados miembros, además de una autoridad monetaria independiente.

El Banco Central Europeo (BCE) es el que lanza la respuesta inicial: tras el “apagado” parcial de las economías con motivo de los confinamientos y el desplome de los mercados financieros, siguiendo a la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) (Tooze, 2021: 142-150). El 18 de marzo de 2020 lanzó un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés)

por un total de 750.000 millones de euros hasta el final de 2020, que se sumaba a otros ya vigentes desde la crisis del euro. En diciembre de ese año el BCE decidió ampliar el PEPP hasta 1,8 billones de euros, y su vigencia se ha ido extendiendo hasta marzo de 2022. Tras las decisiones del BCE llegó el turno de los ministros de finanzas. Dadas las circunstancias excepcionales de la pandemia, el 23 de marzo de 2020 se activó la “cláusula de escape” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, abriendo la puerta a un mayor gasto público y al déficit fiscal. Se aprobó también un programa de garantías del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para dar acceso a financiación extraordinaria a las empresas, y un nuevo instrumento temporal de apoyo a los permisos remunerados y la cobertura de desempleo (SURE, por su acrónimo en inglés). Finalmente, se acordó dar acceso al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), un fondo de rescate creado en 2012 con motivo de la crisis del euro que permite obtener financiación de contingencia por hasta 2% del PIB del Estado miembro (Council, 2020). Al reconocerse la naturaleza exógena de la crisis, se decidió que no supondrían condicionalidad, la llegada de los “hombres de negro” y medidas de austeridad. Sin embargo, el inevitable estigma financiero que acompaña al MEDE, como ocurre con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el hecho de que más tarde se estableciera NGEU con mejores condiciones de acceso, ha hecho innecesario recurrir a este instrumento.

Sin embargo, ya entonces se había asumido que estas medidas tendrían un impacto fiscal limitado, y que, ante la magnitud de la crisis, sería necesario reforzar el presupuesto plurianual de la Unión (*Multianual Financial Framework* o MFF) con un gran fondo europeo de recuperación, como reclamaban los países más golpeados. El 21 de julio de 2020 el Consejo Europeo, en la segunda negociación más larga de su historia, aprobó un paquete de 1,8 billones de euros, incluyendo el nuevo MFF 2021-2027, por 1,1 billones, y 750.000 millones del fondo de recuperación, a ejecutar entre 2021 y 2023. De este último, 390.000 millones son subvenciones, y 360.000 préstamos muy favorables.

La propuesta inicial de un fondo de recuperación partió del gobierno español, que recuperó la idea de enfrentar la pandemia y compartir riesgos mediante la mutualización de deuda a través de bonos perpetuos (Sandbu, 2020a). Pero lo que hizo viable esa idea fue el acuerdo franco-alemán de 18 de mayo de 2020 para establecer un fondo de 0,5 billones de euros, reconociendo la necesidad de medidas extraordinarias ante un grave *shock* exógeno y una crisis que afectaba al conjunto de la UE, y que no podía ser atribuida, como en 2010-2012, a la prodigalidad de los países del Sur de la eurozona. Este acuerdo, sobre todo, evidenció el cambio fundamental que supuso la sentencia del Tribunal Constitucional alemán del 5 de mayo sobre el programa de compra de activos del BCE iniciado en 2015. Esa sentencia estableció que no se podía recurrir de manera desproporcionada al BCE, a expensas de la responsabilidad de los gobiernos en política fiscal y transferencias a otros Estados miembros. Para el ejecutivo de Angela Merkel, este pudo ser un momento de la verdad, tras resistirse durante años a mutualizar deuda y a una “unión de transferencias” (Mallet, Chazan y Fleming, 2020).

Las duras negociaciones de julio de 2020, ligadas al MFF, dieron forma a NGEU, dotado con más de 800.000 millones de euros, incluyendo los 750.000 millones del nuevo fondo de recuperación europeo y otros recursos del presupuesto ordinario¹. La principal novedad del fondo de recuperación es su financiación con emisiones de deuda común, en seis años, a amortizar en 2058. El atractivo de los bonos europeos y su calidad crediticia, avalada por la calificación AAA, ya se ha comprobado, con una demanda de los mercados muy superior a la oferta (Christie, Claeys y Weil, 2021). Para financiar el componente ambiental se han lanzado las primeras emisiones de “bonos verdes” conforme a una novedosa normativa europea en esa materia.

¹ Los acuerdos del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020 se completaron con la aprobación del Consejo y del Parlamento en noviembre de ese año, la aprobación definitiva del MFF en diciembre, y el acuerdo del Consejo sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de ese mismo mes.

Para asegurar la devolución de los nuevos eurobonos se amplían los recursos propios de la UE con nuevos impuestos, algunos de los cuales se vinculan al Pacto Verde Europeo: sobre los plásticos desechables (2021), sobre el sistema de comercio de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés), el nuevo arancel externo al carbono (2023), que se detalla en la sección siguiente, y una “tasa Google” y a las transacciones financieras. Así, los acuerdos que han dado origen a NGEU suponen vincular presupuesto, impuestos y eurobonos, iniciando el camino a un tesoro común de la UE. Ello supone un impulso federal que solo unos meses antes parecía imposible.

El programa NGEU incluye algunas partidas del MFF, pero la mayor parte de los fondos se canalizan a través del nuevo “Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” (MRR) adoptado en febrero de 2021. Pretende ser un programa contracíclico de corto plazo, y, al tiempo, un instrumento transformador a medio y largo plazo para contribuir a fortalecer la resiliencia y la cohesión social y territorial y, sobre todo, a promover un cambio de modelo económico, incorporando la transformación digital y la transición ecológica.

El MRR incorpora un elemento de condicionalidad *ex-ante*, y en el transcurso de su ejecución, que no ha estado exento de polémica respecto a su alcance (Pisani-Ferry, 2020): los planes nacionales han de ser aprobados por la Comisión Europea, han de integrar las recomendaciones para cada país aprobadas en el semestre europeo, y asegurar una ejecución adecuada, con la supervisión de ese órgano, que en caso de incumplimiento puede retener los desembolsos. En julio de 2021 la Comisión aprobó los planes de los primeros 12 Estados miembros, y una vez transcurridos los plazos, se habían aprobado para todos los Estados miembros salvo los Países Bajos, que no lo presentó a causa del cambio de gobierno.

El MRR establece seis “pilares” o áreas de actuación: 1) transición verde; 2) transformación digital; 3) crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente (cohesión económica, empleo, productividad, competitividad y apoyo a pequeñas y medianas empresas); 4) cohesión social y territorial; 5) resiliencia sanitaria, económica, social, institucional, y preparación y respuesta a desastres; y 6) políticas para la siguiente generación: infancia, adolescencia, educación y readaptación profesional. También contempla varias áreas de intervención emblemática para guiar los planes nacionales y la inversión pública: energías renovables; eficiencia energética y en la edificación: puntos de carga eléctrica y movilidad sostenible; redes rápidas de banda ancha; digitalización de la administración pública; microprocesadores y manejo de datos en la nube; y capacitación en competencias digitales. Según el MRR, al menos el 37% de los fondos han de destinarse a objetivos climáticos y de descarbonización acordes al Pacto Verde Europeo, y un mínimo del 20% a digitalización, en el marco de las estrategias digital y de política industrial adoptadas por la UE. Una vez aprobados los planes nacionales, esos umbrales se han superado ampliamente, pues cerca del 43% se destinarán a programas verdes, el 27,5% a digitalización, y las áreas restantes se sitúan cerca del 30% (Dias *et al.*, 2021; Darvas *et al.*, 2022).

Los fondos se distribuyen por países en función del impacto socioeconómico de la pandemia, a través de planes nacionales que integran programas de inversión y reformas económicas. En Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Suecia o Finlandia las asignaciones del MRR se sitúan entre 0,5% y 1,5% del PIB. Pero en otros los recursos movilizados son mucho mayores: 5,6% en España, 6,7% en Polonia, 7,75% en Portugal, 10% en Italia o Bulgaria, 13% en Rumanía, y hasta el 16,7% en Grecia. Todos los países han solicitado el total disponible como subvención, pero solo siete han solicitado créditos. Grecia, Italia y Rumanía, el total disponible, y Portugal o Polonia, entre otros, solamente una parte (Darvas *et al.*, 2022). Su impacto en el crecimiento, según previsiones de la Comisión, puede ser muy significativo, entre 0,5% y algo más de 3% del PIB anual, según países, con un apreciable efecto *spill over* entre países, si bien esas estimaciones pueden verse alteradas por el golpe económico que trae la guerra en Ucrania.

3. El Pacto Verde Europeo

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 frente a la emergencia climática se debe a que es un símbolo o narrativa efectiva para afrontar 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, para dar respuesta al agravamiento del cambio climático, señalado por los informes del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC), y también como proyecto progresista para recuperar las ideas de democracia social y de cooperación internacional frente a una extrema derecha en ascenso, que como se mencionó, impugna el multilateralismo y el orden internacional (Sanahuja, 2021b).

La idea del pacto verde apareció en la crisis financiera de 2008, y posteriormente a través de 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 Estados Unidos. A ello se sumará la propia UE: 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 UE 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 (Sanahuja, 2021b).

De hecho, parte de un importante acervo acumulado. En abril de 2021, el *Financial Times* reconocía el papel pionero de la UE 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 un Régimen de Comercio de Derechos de emisión (RCDE) para internalizar los costes ambientales de esas emisiones; en emitir “bonos verdes”, a través del 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 por el fuerte peso de los partidos verdes y los movimientos por la justicia climática en la UE, que han reclamado una ambición acorde a la mayor responsabilidad pasada y presente de Europa en el calentamiento global; y también responde a 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.

3.1. 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 prin-

cipal 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 socio-político, pretende recuperar el vínculo de confianza entre “...las autoridades nacionales, regionales y locales, la sociedad civil y los sectores económicos” (Comisión Europea, 2019: 2).

El Pacto Verde se ha ido desplegando a través de distintas iniciativas y legislación. La lucha contra el cambio climático y la descarbonización está presidida por la Ley del Clima, adoptada en julio de 2021, que establece un mandato vinculante para alcanzar cero emisiones netas y la neutralidad climática en 2050, con una meta intermedia de reducción de emisiones en 2030 de 55% respecto a las de 1990. 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; y la mejor integración de los sistemas eléctricos nacionales con la “Unión de la Energía”. Ello comporta una fiscalidad de la energía más gravosa, y movilizar 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 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.

Buena parte de esos objetivos se han contemplado en el importante paquete legislativo “Objetivo 55” (*Fit for 55*) propuesto por la Comisión el 14 de julio de 2021. La denominación alude a la meta intermedia de reducción de emisiones en un 55% en 2030 respecto al nivel de 1990. Entre sus medidas más importantes se encuentran el endurecimiento de las directivas de eficiencia energética y de energías renovables. Con esta última se pretende que el 40% de la energía total sea de origen renovable, duplicando así las metas del periodo anterior. Otro elemento clave de “Objetivo 55” es la ampliación del RCDE. Ese régimen ya se aplicaba 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. Con “Objetivo 55” se extiende al sector del transporte y la edificación, incluyendo calefacción, que representan el 22% y el 35% respectivamente de las emisiones totales de la UE.

También se proponen medidas para eliminar las emisiones de los vehículos, con la prohibición de los motores de combustión interna en 2035, y acelerar la instalación de los puntos de recarga eléctrica y de hidrógeno necesarios.

Dado el fuerte impacto social de esas medidas, y el riesgo de protestas como las de los “chalecos amarillos” en Francia, “Objetivo 55” incluye un nuevo “Fondo Social del Clima” que se unirá a otros fondos estructurales de la UE. Se destinará a ayudas para la rehabilitación de viviendas y la mejora de su eficiencia energética, a apoyar la renovación del parque de vehículos, y a otras ayudas orientadas a los

estratos de menores ingresos para lograr así una transición justa. Se financiará con el 25% de los ingresos del RCDE —unos 72.000 millones de euros entre 2025 y 2032— y los recursos nacionales que lo acompañen, que pueden duplicar ese monto, si bien esta abultada cifra puede no ser suficiente ante la magnitud de los costes de transición que será necesario abordar (Tagliapietra, 2021), y ya se han expresado resistencias de algunos Estados miembros, que auguran que la tramitación de las medidas legislativas de “Objetivo 55” no será fácil, y que en ese proceso la Comisión, en aras del acuerdo, tenga que atemperar algunas de las medidas (Khan, 2021).

El Pacto Verde también 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 societal que implican los objetivos climáticos. Uno de los ejemplos más visibles de ese programa de reindustrialización es el que ya se ha iniciado en el sector del automóvil, clave para la UE, con la instalación de fábricas de baterías eléctricas a través de alianzas público-privadas, con participación de las empresas del sector y ayudas públicas de NGEU.

En suma, con NGEU y el Pacto Verde Europeo, la UE está impulsando una estrategia de recuperación y desarrollo que no encaja con la ortodoxia ordoliberal que está inscrita en su diseño y políticas. En gran medida, las respuestas nacionales a la pandemia y la financiación del MRR comportan un fuerte aumento de los déficits y el endeudamiento público, que ya antes de la pandemia se situaban en muchos de los Estados miembros por encima de los umbrales contemplados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por otro lado, alcanzar los objetivos climáticos del Pacto Verde implica un fuerte aumento de la inversión pública, como tal, y en combinación con la inversión privada. Ese incremento puede situarse, según distintas estimaciones, entre 0,5% y 1% del PIB adicional cada año a lo largo de esta década, y aún más a partir de 2030 (Darvas y Wolff, 2021).

La respuesta a la pandemia de la UE, y especialmente la activación de la cláusula de escape, muestra que ese marco fiscal puede responder con flexibilidad cuando es necesario, pero también ha mostrado que a medio y largo plazo las reglas fiscales de la UE no sirven. Si se restablecen de manera prematura, como piden algunos “halcones” del déficit, pueden frenar la recuperación y, a largo plazo, impedir que se alcancen los objetivos del Pacto Verde Europeo y NGEU. Según Martin Sandbu (2022), habría dos posibles salidas para esa doble paradoja: dejar las reglas fiscales como están y prorrogar *sine die* la cláusula de escape, lo que en la práctica significa anularlas; o bien cambiar las reglas. Esta última opción, sin embargo, supondría contar con ideas claras y consensuadas respecto a las nuevas reglas y qué límites establecer en cuanto a déficit y endeudamiento. Ese consenso no existe aún, pero se ha planteado —entre otros, en un artículo conjunto, por Mario Draghi y Emmanuel Macron (2021)— que la estrategia de desarrollo que la UE necesita para la próxima década hace necesario un mayor espacio fiscal, para así no sobrecargar a la política monetaria; y que se dé un tratamiento más favorable a la deuda contraída para financiar la inversión necesaria para esa estrategia, dado que contribuirá a la sostenibilidad de la deuda en el futuro. De igual manera, la deuda contraída para financiar el MRR debiera computarse a nivel europeo, y no incluirse en los balances nacionales, y las inversiones derivadas de NGEU o el Pacto Verde tampoco debieran ser parte del cómputo de los déficits públicos. En esa dirección, el centro de estudios Bruegel ha propuesto un “pacto fiscal verde” para que los objetivos de equilibrio presupuestario no socaven las inversiones necesarias para la transición ecológica. A través de una *Green Golden rule* fiscal la inversión “verde” quedaría fuera de los indicadores de deuda y déficit del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Darvas y Wolff, 2021).

3.2. 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, como se indicó, mediante el refuerzo del RCDE propuesto con “Objetivo 55” en julio de 2021.

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 costes 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 NGEU. 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 que incorpora el Pacto Verde.

Para determinar la opción adecuada y su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del 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, como ya han hecho países como Brasil, China, India o Sudáfrica (Beattie, 2019; Clark, 2021). 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 ASG, muestra 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 UE 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 de 2021, tras las consultas a las partes interesadas y a la comunidad científica, la Comisión Europea adoptó, vía acto delegado, la sección de la taxonomía referida a la energía y el clima, dejando pendiente de decisión el tratamiento del gas natural y la energía nuclear, sobre las que existía un amplio desacuerdo. Alemania y otros países de Europa central, países muy dependientes de gas ruso y con importantes inversiones en gasoductos e infraestructura, defendieron el gas natural como energía de bajas emisiones para hacer posible la transición a las renovables, dejando atrás el carbón y la energía nuclear. La defensa de la energía nuclear como energía “limpia” por no suponer emisiones de carbono fue encabezada por Francia, el país en el que tiene más peso en el *mix* energético, y una industria nuclear más fuerte. Sin embargo, para muchos Estados miembros y movimientos ambientalistas, ambas fuentes de energía, aun necesarias de manera transitoria, no podrían ser consideradas “verdes”. En febrero de 2022, tras una última ronda de consultas y ante la falta de acuerdo, la Comisión adoptó un acto delegado complementario sobre clima referido a ambas fuentes de energía, considerándolas “sostenibles” como instrumentos de transición, bajo condiciones muy estrictas, y con un plazo para nuevas plantas que para la energía nuclear se extiende hasta 2045, y para el gas hasta 2030 (Spinaci, 2022). La decisión de la Comisión fue objeto de un amplio cuestionamiento por parte de varios Estados miembros, de la sociedad civil, y de inversores y empresas, y puede ser rechazada por el Consejo y el Parlamento Europeo. Además de las razones ambientales citadas, se alegó que reforzaba la dependencia europea del gas ruso, y que otorgar el marchamo de sostenibilidad podría minar la credibilidad internacional y europea de la taxonomía ASG desde sus inicios. El anuncio de algunos gobiernos de que podían adoptar medidas nacionales más estrictas puede también suponer un riesgo añadido para la consistencia y la viabilidad de esa norma (Khan, 2022).

3.3. 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 2022 ha puesto de relieve, de manera dramática, los riesgos que comporta la elevada dependencia del 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, y la política comercial y de cooperación al desarrollo de la UE 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 europea². 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. Dejando a un lado el caso de Rusia, otros importantes proveedores de petróleo y gas de la UE, como Argelia, 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 (Leonard *et al.*, 2021).

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 ASG, y sin un endurecimiento de las normas laborales y

² Ver las Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática del 20 de enero de 2020 (5033/20), y sobre diplomacia climática y de la energía del 25 de enero de 2021 (5263/21).

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 insuficiente. 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.

4. REPowerEU. Cómo la transición energética se tornó un desafío geopolítico

La agresión de la Federación Rusa a Ucrania reveló, de manera dramática, las implicaciones de la dependencia europea a las importaciones de gas natural y de otros combustibles fósiles procedentes de Rusia. También reveló el fracaso de una estrategia de largo plazo, promovida principalmente por Alemania, para generar una red de interdependencias entre Europa y Rusia que, a través de los intereses compartidos, debía haber promovido el entendimiento con ese país. La anexión de Crimea en 2014, el inicio de la guerra en el Donbás, y el establecimiento de un amplio régimen de sanciones por parte de la UE significaron más hostilidad, y con ella, un mayor riesgo de utilización coercitiva (*weaponization*) del gas (Farrell y Newman, 2019). La Estrategia Global y de Seguridad de la UE de 2016, y posteriormente el Pacto Verde Europeo en 2019 ya habían abogado por reducir esa dependencia, en nombre tanto de la sostenibilidad como de la autonomía estratégica de la Unión. Sin embargo, el rápido abandono del carbón en toda la UE y la voluntad de cerrar de manera paulatina las centrales nucleares en Alemania significaron una mayor apuesta por el gas natural como energía de transición, y que se avanzara con proyectos de interconexión como el gasoducto ruso-alemán *Nord Stream 2*, cuya construcción terminó en septiembre de 2021.

Esa mayor dependencia del gas ruso tiene un claro reflejo en el *mix* de energía de la UE. En 2021 el 90% del gas que se consumió en la UE era importado, y de este, el 45% procedía de Rusia. La participación de Rusia en las importaciones de petróleo crudo era de 27%, y de carbón, 46%. Si se desagrega por Estados miembros, países como España reciben todo su gas de Argelia y otras fuentes, mientras que en Europa Central la dependencia del gas ruso es mucho mayor: en Alemania llega al 50%; para Austria, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia se sitúa en torno a 60%. En Polonia en 80% y en Bulgaria el 100%. En los meses anteriores al ataque ruso a Ucrania, en un escenario de reactivación económica y alza de los precios de la energía, Gazprom redujo sus suministros, y a pesar del esfuerzo realizado por la UE para diversificarlos, las reservas de gas disminuyeron hasta un 30% y los precios se incrementaron alrededor de 200% (Poitiers *et al.*, 2022), en parte como resultado de un sistema de fijación de precios marginalista que generó beneficios extraordinarios para las empresas de generación de electricidad. En octubre de 2020 la Comisión Europea ya hubo de adoptar un conjunto de medidas para afrontar ese incremento y proteger a los consumidores más vulnerables, a las que se acogieron 25 de los 27 Estados miembros. El día del ataque ruso a Ucrania, los precios del gas se incrementaron un 60%.

Ante la invasión, Alemania, no sin una fuerte presión de sus socios y la opinión pública, paralizó *Nord Stream 2*, que no había llegado a operar, y la UE adoptó varios paquetes de sanciones, las de mayor alcance de su historia. El límite autoimpuesto por la UE a las sanciones, a inicios de marzo, son las importaciones de gas ruso, y que se mantenga dentro del sistema de pagos SWIFT a los bancos rusos que canalizan el pago de ese gas, sin el que, se alega, las economías de Centroeuropa sufrirían graves daños. A cuatro semanas de guerra, este es uno de los debates más relevantes: ¿puede la UE ampliar las sanciones y prohibir las importaciones de gas de Rusia? ¿Y si es Rusia la que, en represalia, lo hace? La UE no parece estar en condiciones de asumir una interrupción repentina de esos suministros, ya que no hay muchas alternativas a mano. Sin embargo, sí parece factible un rápido proceso de reducción de esas importaciones, aunque implica decisiones difíciles y costes que han de atenderse, especialmente para los consumidores de menor renta. Así lo indican un análisis de urgencia de Bruegel (Poitiers *et al.*, 2022) y un plan de diez puntos elaborado por la Agencia Internacional de la Energía (2022), ambos publicados a principios de marzo con estimaciones relativamente precisas respecto a las medidas a adoptar y las magnitudes de reducción de consumo o de alternativas de abastecimiento que suponen.

Con esos y otros antecedentes, el 8 de marzo de 2022 la Comisión Europea presentó el esquema de un ambicioso plan para lograr la independencia energética de Rusia lo antes posible, dentro de lo establecido en “Objetivo 55”, reducir el consumo de gas en un 30% para 2030, y disminuir en dos tercios el consumo de gas ruso para finales de 2022. El plan, denominado REPowerEU (Comisión Europea, 2022b), tiene tres componentes principales: el primero es la acción urgente sobre los precios de la energía, introduciendo precios regulados, impuestos temporales sobre los beneficios “caídos del cielo” de las empresas eléctricas para generar recursos para apoyar a los hogares y las pequeñas empresas; y un marco temporal de ayudas públicas para subsidiar a las empresas más afectadas por el aumento de costes de la energía. El segundo es el aumento de las reservas de gas para hacer frente al invierno 2022-2023, alcanzando, de manera coordinada y cooperativa, el 90% de la capacidad de almacenamiento para el 1 de octubre de 2022.

El tercer componente de REPowerEU pretende acelerar la transición energética prevista en el Pacto Verde y “Objetivo 55”, recurriendo a fondos de NGEU y otros recursos. Ello supone alentar la instalación de paneles solares domésticos, la sustitución de calderas de gas por sistemas de aerotermia (bombas de calor), rápidas mejoras del aislamiento, y la reducción de las temperaturas de la calefacción. Implica también agilizar los proyectos de inversión en renovables (parques eólicos y fotovoltaicos), duplicar la producción de biogás y cuadruplicar la de hidrógeno verde —un objetivo que la Comisión cree factible antes de terminar 2022—, y lanzar un “acelerador de hidrógeno” que amplíe la infraes-

estructura de producción y almacenamiento y que facilite las importaciones de este combustible. Ello no excluye, como ha reconocido la Comisión, recurrir temporalmente al carbón, aún muy presente en el *mix* de energía de países como Polonia o la propia Alemania, o a la energía nuclear, antes que al gas ruso. Bélgica, por ejemplo, ya ha anunciado que extenderá por una década la vida útil de dos de sus siete centrales nucleares.

En palabras de la presidenta de la Comisión, “Debemos llegar a ser independientes del gas, el carbón y el petróleo ruso. Sencillamente, no podemos confiar en un proveedor que nos amenaza explícitamente” (Comisión Europea, 2022c). En la declaración del Consejo Europeo de Versalles, adoptada pocos días después de la propuesta de la Comisión, se reconoció que la guerra de Ucrania suponía una rápida reevaluación de la seguridad de abastecimiento de energía de la UE, con “la eliminación gradual, lo antes posible”, de esas importaciones, pidiendo a la Comisión que desarrolle REPowerEU con un plan detallado a presentar en mayo de 2022.

5. Reflexiones finales. Crisis de globalización, Pacto Verde y Europa geopolítica: encrucijadas para la UE

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 de “austeridad expansiva” de esa etapa, que evocaba el dañino “ajuste con crecimiento” de la crisis de la deuda latinoamericana de los años ochenta, indujo un círculo vicioso de recesión económica, crisis social, aumento de la desigualdad, y cuestionamiento ciudadano de la UE y de sus políticas. Todo ello llevó a un visible retroceso en su cohesión social y territorial, agravó la desafección, el nacionalismo y el euroescepticismo, la desconfianza ante las élites y el ascenso de la ultraderecha. Ese sombrío escenario se completa con el temor y la incertidumbre 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 (Sanahuja, 2017; Sandbu, 2020b).

En 2016 Jean-Claude Juncker, entonces presidente de la Comisión Europea, en el discurso sobre el estado de la Unión de ese año afirmó que “nunca antes había visto unos gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones” (Juncker, 2016). Se trataba, según afirmó Wolfgang Munchau en el *Financial Times*, de un “momento María Antonieta” de las élites globales y europeas, insensibles al daño causado a la sociedad, plegadas el capital especulativo, y sin aparente capacidad ni voluntad de reacción (Munchau, 2016).

En torno a 2016 la UE empieza a ser consciente de la gravedad del momento, en parte como reacción a hechos traumáticos como el referéndum del Brexit, el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos, el avance de la ultraderecha en países como Francia, donde estuvo muy cerca de ganar las elecciones presidenciales en Francia en 2017, o en Europa central; o las fracturas políticas causadas por la crisis de los refugiados sirios de 2015.

En ese escenario, la eurozona tuvo que atemperar la política de austeridad para evitar que se agravara la crisis social en el sur de Europa, suavizando las exigencias de control de déficit. También el BCE muestra un mayor activismo en apoyo de los Estados miembros y el euro a partir del *whatever it takes* de su presidente, Mario Draghi, en julio de 2015. Y ante el Brexit, la UE empezó a negociar con unidad y firmeza.

Sin embargo, el llamado de la Comisión Juncker en 2016 a “una Europa que protege”, y los ejercicios

de reflexión y “libros blancos” planteados por las instituciones europeas a partir de ese momento no habían logrado generar una respuesta estratégica de la UE a esos retos y a unas demandas sociales que, en conjunto, apuntaban a la necesidad de reconstruir el contrato social. Tampoco había una respuesta europea a otros desafíos más amplios, como los planteados por la crisis de la globalización económica y la aparición de un nuevo modelo productivo basado en la robotización, la automatización y la digitalización, que, por un lado, alienta un repliegue de las cadenas globales de suministro y dinámicas de relocalización (*reshoring* y *nearshoring*), y, por otro, desvelaba el rezago tecnológico de la UE.

El no menos importante avance de los partidos verdes y la asunción de la agenda ambiental por los partidos mayoritarios mostraban también que ese nuevo contrato social requería de una política más decidida ante la emergencia climática y la imposibilidad de universalizar los patrones de producción y consumo propios de una globalización sin ataduras. 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 de la 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 programa *NextGenerationEU*.

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, centroderecha, 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. Supone dejar atrás una larga etapa de políticas de austeridad y pone en cuestión la obsesión neoliberal con el equilibrio presupuestario. El Pacto Verde, además, será un eje central 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.

En materia de finanzas sostenibles, el Pacto Verde Europeo 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.

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 interior.

En este ámbito, el Pacto Verde también converge las aspiraciones de autonomía estratégica de la UE. En el Consejo Europeo informal de Versalles se reiteró, con más urgencia si cabe, algo que ya se planteó con la pandemia de la COVID-19: el llamado nuevo modelo de crecimiento para la UE, más centrado en su propio mercado, con mayor capacidad productiva propia y más resiliente ante disrupciones de las cadenas de suministro globales. La aceleración de la transición energética hacia las renovables es uno de los componentes clave de esa estrategia, que también contempla las materias primas críticas, los semiconductores —con el objetivo ya adoptado para la UE de alcanzar una cuota de mercado mundial del 20% en 2030—, los medicamentos, las tecnologías digitales y los alimentos.

Como eje para la reconstrucción del contrato social, el Pacto Verde plantea difíciles dilemas, que las disrupciones económicas de la guerra de Ucrania —aumento del precio de la energía, inflación...— pueden hacer aún más difíciles. Comportará costes asimétricos entre países, regiones y grupos sociales, con los consiguientes riesgos de agravamiento de las desigualdades; 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 limitar el calentamiento global conforme a las metas del Acuerdo de París. 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 todo ello serán objeto de disputa y confrontación social y política. De esas disputas ecosociales 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 desigualdad, la emergencia climática, la pandemia del coronavirus y la reaparición de la guerra en Europa, 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 (Laurent, 2021). 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.

Como revela de manera dramática con el ataque ruso a Ucrania y la elevada dependencia de la UE del gas ruso, la adopción de un nuevo modelo económico y social basado en la descarbonización y la autonomía o soberanía estratégica son cuestiones indisolublemente unidas. En la presentación de REPowerEU el 8 de marzo de 2022, el Comisario responsable del Pacto Verde Europeo y vicepresidente de la Comisión, Frans Timmermans lo señaló expresamente:

Es hora de que abordemos nuestras vulnerabilidades y rápidamente nos volvamos más independientes en nuestras elecciones energéticas. Lancemos energías renovables a la velocidad del rayo. Las energías renovables son una fuente de energía barata, limpia y potencialmente inagotable y, en lugar de financiar la industria de los combustibles fósiles en otros lugares, crean puestos de trabajo aquí. La guerra de Putin en Ucrania demuestra la urgencia de acelerar nuestra transición energética limpia (Comisión Europea, 2022c).

El ataque ruso a Ucrania, las sanciones y la voluntad de renunciar a los combustibles fósiles procedentes de Rusia van a suponer una rápida desconexión europea de ese país, la búsqueda de proveedores alternativos de gas licuado, y la aceleración de la transición energética a renovables. Ello condicionará la dimensión exterior del Pacto Verde y la diplomacia climática de la UE. 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, y en particular entre China y Rusia, un movimiento geopolítico que ante la guerra de Ucrania cobra un sentido más amplio. La propuesta de multilateralizar el Pacto Verde tiene también relevancia en este contexto global. Hasta ahora, los pasos dados por China y Estados Unidos apuntan más a una convergencia climática y a una mayor cooperación, pero los realineamientos geopolíticos provocados por el ataque ruso a Ucrania pueden suponer cambios tectónicos que afectarán a la agenda climática en su conjunto.

En muchos aspectos, estas medidas de urgencia evocan planes de una verdadera “economía de guerra”. Suponen una enérgica intervención pública en los mercados de energía, y comportan un notable esfuerzo de planificación. E ilustran, de nuevo, la irrupción de la geopolítica en la economía globalizada, y las implicaciones del uso coercitivo de las interdependencias económicas. Sin embargo, la UE parece no haber asumido aún las implicaciones fiscales de estas encrucijadas. La COVID-19 significó la suspensión de las reglas fiscales y la inédita aprobación de un fondo de reconstrucción extraordinario. La guerra de Ucrania es también un choque exógeno, con efectos asimétricos para los Estados miembros en cuanto a los costes de las sanciones, en materia de energía, inflación, o atención a población refugiada. Ante ello, se requeriría, como en la pandemia, una respuesta a escala europea sobre la que no emergió ningún acuerdo en el Consejo Europeo de Versalles, que asumió implícitamente la posición alemana y de algunos países nórdicos de que cada país habrá de apañárselas con sus propios medios. Pueden acelerarse o reasignarse algunos componentes de NGEU, y, como se indicó, se puede recurrir a su componente de préstamos, muy infrautilizado. Pero esos instrumentos, diseñados frente a otro tipo de crisis y ya en parte desplegados, pueden no ser suficientes. Una respuesta fiscal y monetaria común a la guerra de Ucrania será necesaria para mantener viva la agenda transformadora del Pacto Verde y NGEU, ahora aún más relevante, y para mantener la unidad política de la UE ante Rusia, en particular en materia de energía y sanciones.

Como afirmó el alto representante de la Unión para la política exterior y de seguridad, Josep Borrell (2022b) en su histórica alocución en el Parlamento Europeo del 1 de marzo de 2022, “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica”. En parte, el giro estratégico de Alemania y otros Estados miembros, y el despertar geopolítico de la Unión, más allá de la pandemia de la COVID-19, responde a la constatación de que lo que se consideraban riesgos remotos se han convertido en realidad. Pero, frente a los relatos más escépticos sobre la UE, el extraordinario despliegue de sanciones y de otras medidas en los días posteriores a la invasión también es una muestra de la relevancia y capacidad material y simbólica de la UE, y ha dado lugar a un sentido de propósito y una narrativa renovada respecto a la construcción europea, su importancia para la ciudadanía, y el lugar de Europa en el mundo.

Referencias bibliográficas

- AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE) (2022): *A 10-Point Plan to Reduce the European Union's reliance on Russian Natural Gas*, International Energy Agency (IEA), 3 de marzo.
- ALLOISIO, I. (2020): "The EU Border Carbon Adjustment: how to make it viable?", *Life Dicot*, European University Institute (EUI), 28 de septiembre.
- BEATTIE, A. (2019): "Is the EU's green policy protecting the planet or the European industry?", *Financial Times*, 12 de diciembre.
- BERGMANN, M. (2020): "Europe's Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant", *Foreign Affairs*, 20 de agosto.
- BORRELL, J. (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.
- (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-home-page/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en
- BRADFORD, A. (2020): *The Brussels Effect. How Europe rules the world*, Oxford, Oxford University Press.
- BRADFORD, A. y JANSE, K. A. (2021): "El efecto Bruselas en las finanzas sostenibles", *El País*, 4 de mayo.
- BURAS, P. (2020): "Digging the trenches: the EU and the Green New Deal", *ECFR Commentary*, 14 de febrero.
- CHRISTIE, R.; CLAEYS, G. y WEIL, P. (2021): "Next Generation EU borrowing: a first assessment", *Policy Contribution* 22/21, Bruegel, noviembre.
- CLARK, A. (2021): "The fit for 55 package: A diplomatic tightrope", *ECFR Commentary*, 19 de julio.
- 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
- (2022a): "Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine", Bruselas, 27 de febrero.
- (2022b): "REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy", Bruselas, COM(2022) 108 final, 8 de marzo.
- (2022c): "RepowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy", *Nota de prensa* IP/22/1511, Estrasburgo, 8 de marzo.
- CONSEJO EUROPEO (2022): Declaración de Versalles, 10 y 11 de marzo.
- COUNCIL OF THE EU (2020): Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic, *Press Release* 223/20, 09/04/2020.
- DARVAS, Z. et al. (2022): "European Union countries' recovery and resilience plans", *Bruegel datasets*, 22 de febrero.
- DARVAS, Z. y WOLFF, G. (2021): "A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation", *Policy contribution* nº 18, Bruegel, septiembre.
- DE MIGUEL, B. (2021): "La Comisión Europea fija para 2035 el fin de la venta de coches de combustión", *El País*, 14 de julio.
- DIAS, C., ZOPPÉ, A., GRIGAITÉ, K. y TURCU, O. (2021): "Recovery and Resilience Plans – State of play, *In Depth Analysis*, Bruselas, Parlamento Europeo 689.459, octubre.
- DRAGHI, M. y MACRON, E. (2021): "The EU's fiscal rules must be reformed", *Financial Times*, 23 de diciembre.
- FARRELL, H. y NEWMAN, A. L. (2019): "Weaponized Interdependence", *International Security* 44 (1), pp. 42-79.
- FINANCIAL TIMES (2021): "EU green finance rules must be politically sustainable", The editorial board, 20 de abril.

- GILES, R. (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*, nº 44 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- IRIBARREN, I. y CRUZ, F. 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 VV.AA.: *Oportunidades de la asociación estratégica birregional a la configuración de una recuperación más verde*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, pp. 17-33.
- JUNCKER, J.-C. (2016): *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*, Bruselas, Unión Europea, 14 de octubre.
- KHAN, M. (2021): “EU climate plans provoke national opposition over rising emission costs”, *Financial Times*, 16 de julio.
- (2022): “EU faces down critics over green investment label for gas and nuclear power”, *Financial Times*, 2 de febrero.
- LAURENT, É. (2021): “The European Green Deal: from growth-strategy to social-ecological transition?”, en VANHERCKE, B.; SPASOVA, S. y FRONTEDDU, B. (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.
- LEONARD, M. (2019): “The Green Deal will make or break Europe”, *Project Syndicate*, 13 de diciembre.
- LEONARD, M., PISANI-FERRY, J., SHAPIRO, J., TAGLIAPIETRA, S. y WOLFF, G. (2021): “The geopolitics of the European Green Deal”, *ECFR Policy Brief*, febrero.
- MALLET, V., CHAZAN, G. y FLEMING, S. (2020): “The Chain of events that led to Germany’s change of mind over Europe’s recovery fund”, *Financial Times*, 22 de mayo.
- MUNCHAU, W. (2016): “The elite’s Marie Antoinette moment. Right response is to focus on financial sector and inequality”, *Financial Times*, 27 de noviembre.
- OCASIO-CORTEZ, A. (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, A. (2019): *The case for the Green New Deal*, Londres, Verso.
- PISANI-FERRY, J. (2020): “European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots”, *Policy Contribution 2020/19*, Bruegel.
- (2021): “La conquista geopolítica de la economía”, *Project Syndicate*, 30 de septiembre.
- POITIERS, N., TAGLIAPIETRA, S., WOLFF, G. B. y ZACHMANN, G. (2022): “The Kremlin’s gas wars. How Europe can protect itself from Russian blackmail”, *Foreign Affairs*, 28 de febrero.
- REINERS, W. y GRIMM, S. (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. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/germany-aims-get-100-energy-renewable-sources-by-2035-2022-02-28/>.
- RIBERA, T. (2021): “Emergencia climática y política exterior”, *Política Exterior* nº 193, enero-febrero, pp. 6-13.
- SANAHUJA, J.A. (2012): “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en MESA, M. (coord.): *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid, CEIPAZ, pp. 51-83.
- (2017): “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en MESA, M. (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71.
- (2021a): “Pacto Verde y Doctrina Sinatra ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero-febrero, pp. 141-156.

- (2021b): “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en MESA, M. (coord.): *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-21*, Madrid, CEIPAZ, pp. 69-95.
- SANAHUJA, J. A. y RODRÍGUEZ, J. D. (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, Madrid, Fundación Carolina.
- SANDBU, M. (2020a): “The Merits of Spain’s proposed recovery fund are irrefutable”, *Financial Times*, 21 de abril.
- (2020b): “The Post-Pandemic Brave New World”, *Finance and Development*, diciembre, pp. 5-9.
- (2021): “Time is ripe for EU to start a carbon club”, *Financial Times*, 30 de marzo.
- (2022): “The EU should rewrite its fiscal rules”, *Financial Times*, 30 de enero.
- SCHWARCZ, A. (2021): “Reform of the EU own resources”, *In-Depth Analysis*, Policy Department, European Parliament Research Service, marzo.
- SCHOLZ, O. (2022): Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, Berlín, 27 de febrero.
- SPINACI, S. (2022): “EU Taxonomy: Delegated acts on climate, and nuclear and gas”, *Briefing*, European Parliament Research Service, febrero.
- TAGLIAPIETRA, S. (2021): “Fit for 55 marks Europe’s climate moment of truth”, *Bruegel Blog*, 14 de julio.
- TOOZE, A. (2021): *El apagón. Cómo el coronavirus sacudió la economía mundial*, Barcelona, Crítica.
- UNCTAD (2021): *A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries*, Ginebra, UNCTAD.
- VIDAL-FOLCH, X. (2020): “La UE acelera su salto federal”, *El País*, 13 de diciembre.



Fundación Carolina, marzo 2022

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT63>

Cómo citar:

Sanahuja, J. A. (2022): “El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica”,
Documentos de trabajo nº 63 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

