

TENSIONES



EN EL COMERCIO ECOLÓGICO

Las políticas industriales ecológicas impulsarán la descarbonización,
¿pero a qué precio?

Noah Kaufman, Sagatom Saha y Christopher Bataille

Sería ingenuo pensar que, con el tiempo, disminuirá la interrelación de las políticas comerciales con las políticas climáticas, en lugar de acentuarse.

La renovada popularidad de las políticas industriales ecológicas es un arma de doble filo. Por un lado, las disposiciones proteccionistas incluidas en la Ley de Reducción de la Inflación fueron determinantes para que se aprobara la mayor inversión en materia climática de la historia de Estados Unidos. Sin los requisitos relativos a la adquisición de insumos a fabricantes nacionales y al montaje final en el propio país, estipulados en la ley, la promesa del Presidente Joe Biden de reducir las emisiones de Estados Unidos entre un 50% y un 52% de aquí a 2030 serían inalcanzables. Por otro lado, esas mismas disposiciones proteccionistas han sido muy frustrantes para los socios comerciales de Estados Unidos y han ignorado sin miramientos —cuando no directamente quebrantado— las normas de comercio internacional convenidas bajo el amparo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) acerca del trato igualitario de los proveedores extranjeros y nacionales.

El gobierno de Biden está procurando apaciguar las inquietudes en torno a esta nueva ley, que ha tomado por sorpresa a los aliados cercanos de Estados Unidos. No obstante, estas fricciones quizá sean tan solo las primeras escaramuzas en un decenio que estará marcado por las tensiones en el comercio ecológico. Sería ingenuo pensar que, con el tiempo, disminuirá la interrelación de las políticas comerciales con las políticas climáticas, en lugar de acentuarse.

La comunidad internacional debería asimilar la Ley de Reducción de la Inflación, así como las demás políticas industriales ecológicas, pues constituyen medidas sustanciales y duraderas para alcanzar los compromisos climáticos que se contrajeron en el Acuerdo de París. Aun así, esto plantea una serie de riesgos. Por su parte, tanto Estados Unidos como los demás países deberían establecer mecanismos de protección para salvaguardar las normas de comercio internacional que han apuntalado la prosperidad mundial desde la Segunda Guerra Mundial.

Políticas nacionales, normas internacionales

El tipo de medidas climáticas adoptadas por Estados Unidos con toques de política industrial no es un fenómeno puntual. Los incentivos políticos que moldearon la Ley de Reducción de la Inflación no son algo exclusivo de este país. Para muchos más países, formular políticas climáticas de gran alcance sin socavar el vital apoyo interno supone aplicar una combinación de subsidios, aranceles y regulaciones que las actuales normas comerciales sin duda desalentarían con rotundidad, si no las prohíben de lleno. El impulso de la inversión mundial en energías limpias que

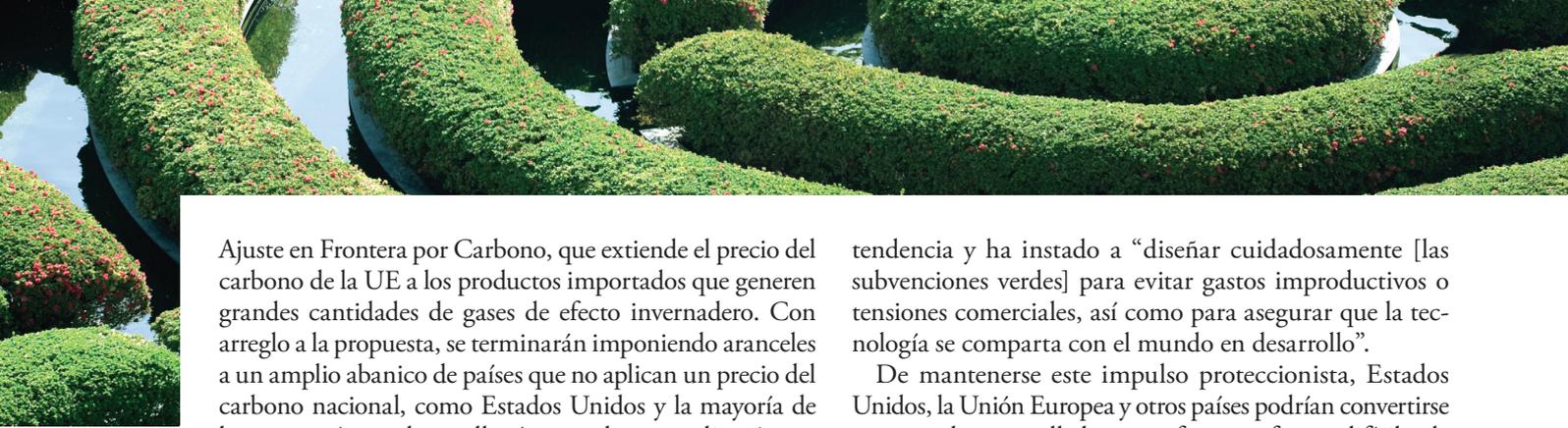
se espera lograr con la nueva ley ya está animando a otros países a hacer lo mismo.

Por ejemplo, la respuesta europea —a saber, el Plan Industrial del Pacto Verde y la Ley sobre la industria de cero emisiones netas (NZIA) (elaborada para ejecutar dicho plan)— guarda importantes similitudes con la Ley de Reducción de la Inflación. La Ley sobre la industria de cero emisiones netas suavizaría aún más las normas sobre ayudas estatales —esto es, el reglamento de la Unión Europea (UE) sobre las subvenciones nacionales— a fin de abarcar más tipos de proyectos relacionados con la energía limpia. La UE ya había relajado anteriormente las normas sobre ayudas estatales cuando estalló la pandemia de COVID-19, y volvió a hacerlo tras la invasión rusa de Ucrania. El Plan Industrial del Pacto Verde también comprenderá un conjunto de medidas de financiamiento y dará prioridad a la capacitación de la fuerza de trabajo a fin de formar a los trabajadores europeos y aumentar al máximo su empleabilidad en el contexto de la transición energética.

Cabe destacar que la UE también concederá sus propias subvenciones a la industria manufacturera local, para lo que se propone crear un fondo de soberanía europeo, que se encargaría de financiar las iniciativas ligadas a la política industrial, y un Fondo de Innovación, para financiar proyectos de demostración innovadores. En el plan se hace hincapié en las metas de fabricación nacional de gran alcance aplicables a una amplia variedad de tecnologías energéticas limpias, como las turbinas eólicas, los paneles solares fotovoltaicos, las bombas de calor, las baterías y los electrolizadores.

El plan europeo refleja la preocupación justificada de los países de la UE por que las empresas nacionales decidan trasladarse al mercado norteamericano para aprovechar las generosas subvenciones que ofrece la Ley de Reducción de la Inflación. Estas inquietudes coinciden con el alza de los precios de la energía, causada en parte por la guerra de Rusia en Ucrania, que amenaza con contraer a grandes empresas industriales europeas, como el gigante químico alemán BASF SE y la empresa siderúrgica ArcelorMittal. Si bien la fuerte atracción que la Ley de Reducción de la Inflación genera hacia el mercado estadounidense reportará miles de millones de dólares al país en concepto de nuevas inversiones en energía limpia, también podría desviar otros tantos millones de dólares de los programas a favor de una fabricación limpia emprendidos en la Unión Europea y en otros países, incluidos los mercados emergentes.

Al mismo tiempo, también se vislumbra en el horizonte la lucha sobre los aranceles aduaneros basados en el carbono. En diciembre del año pasado, la UE ultimó su Mecanismo de



Ajuste en Frontera por Carbono, que extiende el precio del carbono de la UE a los productos importados que generen grandes cantidades de gases de efecto invernadero. Con arreglo a la propuesta, se terminarán imponiendo aranceles a un amplio abanico de países que no aplican un precio del carbono nacional, como Estados Unidos y la mayoría de las economías en desarrollo. A pesar de que se diseñó para cumplir con las normas de comercio internacional en vigor, el mecanismo de ajuste de la UE ya ha suscitado reacciones negativas entre las autoridades de todo el mundo. No cabe duda de que las propuestas de Estados Unidos para imponer aranceles basados en el carbono a las importaciones, como el Acuerdo Global sobre Acero y Aluminio Sostenibles (GASSA) del gobierno de Biden, también enfurecerán al mundo en desarrollo, habida cuenta de que en Estados Unidos no existen cargos comparables que se apliquen a los productores nacionales. El llamamiento de estos países a favor de que se aumente el financiamiento para el clima,

tendencia y ha instado a “diseñar cuidadosamente [las subvenciones verdes] para evitar gastos improductivos o tensiones comerciales, así como para asegurar que la tecnología se comparta con el mundo en desarrollo”.

De mantenerse este impulso proteccionista, Estados Unidos, la Unión Europea y otros países podrían convertirse en mercados amurallados cuyas fronteras fueran difíciles de franquear para las tecnologías limpias de bajo costo, lo que dificultaría el proceso de descarbonización a nivel mundial. Esta situación se vería agravada por la escasa capacidad de las economías emergentes para competir en una carrera de subvenciones. En el peor de los casos, esto desencadenaría una avalancha de controversias en la OMC en las que primaría el ojo por ojo, diente por diente, así como los aranceles de represalia que fragmentarían el mercado mundial de tecnologías limpias y desacelerarían la acción por el clima.

Mejorar la coordinación industrial ecológica

El logro de mejores resultados —es decir, que instrumentos como la Ley de Reducción de la Inflación y el GASSA de Estados Unidos y la NZIA, el régimen de comercio de derechos de emisión y el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la UE aceleran las inversiones limpias en los mercados sin fragmentar el comercio— dependerá de las respuestas de los socios comerciales de Estados Unidos y la UE y de la reacción de estos a las inquietudes de los socios. La inversión coordinada, sumada a una mayor cooperación en la cadena de suministro, podría crear un entorno favorable para impulsar avances en materia climática con asociados y aliados. Para no caer en un círculo vicioso de medidas proteccionistas que incrementen el costo colectivo o frenen el proceso de descarbonización, habrá que negociar normas exhaustivas que guíen la adopción de políticas industriales centradas en el cambio climático. La amenaza del conflicto aún no se ha disipado, pero hay indicios prometedores, ya que los gobernantes de Estados Unidos, Japón y la UE están buscando un entendimiento y, hasta ahora, el Tesoro de Estados Unidos ha hecho una interpretación liberal de las normas relativas a la cadena de suministro contenidas en la Ley de Reducción de la Inflación. Cuando se reunieron en la ciudad de Washington en marzo, tanto Biden como la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, reafirmaron su determinación de atender las inquietudes suscitadas por la Ley de Reducción de la Inflación y el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.

El gobierno de Biden se ha mostrado comprensivo ante las preocupaciones de los socios acerca de los requisitos de uso de fuentes internas de abastecimiento, y ha intentado aplicar de manera flexible ciertas disposiciones de la ley. A tal efecto, ha ampliado la definición de “acuerdo de libre comercio” para incluir los acuerdos sobre minerales esenciales alcanzados con Japón y, probablemente en un futuro próximo, con la Unión Europea. Aun así, los requisitos

De mantenerse este impulso proteccionista, Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros países, podrían convertirse en mercados amurallados cuyas fronteras fueran difíciles de franquear para las tecnologías limpias de bajo costo.

también para las pérdidas y los daños ocasionados por el cambio climático —que cobró fuerza en el marco de la COP27— no hace sino avivar el enfado. Ante su incapacidad para competir con sus propios programas de subvenciones, las economías en desarrollo podrían optar, en cambio, por limitar las importaciones de tecnologías energéticas limpias e imponer controles a la exportación de las materias primas —sobre todo de los minerales esenciales, aprovechando el interés político y económico que revisten—, en un intento por avanzar en la cadena de valor.

Las controversias relativas a las subvenciones verdes y los aranceles basados en el carbono podrían ser un presagio de otros conflictos, aún más espinosos, que se producirían a lo largo del próximo decenio al confluir las políticas climáticas, comerciales e industriales. La Directora Gerente del FMI, Kristalina Georgieva, ya ha advertido de esta

en materia de contenido nacional son apenas uno de los aspectos polémicos. Además, los acuerdos puntuales sobre minerales esenciales no sustituyen la coordinación integral en materia de clima y comercio, especialmente si solo los países más ricos y poderosos reciben concesiones.

Se hace necesario modernizar las instituciones como la OMC y alcanzar un acuerdo más inmediato, en forma de club del clima, comenzando tal vez con la industria del acero. En la actualidad, la OMC no está en absoluto preparada para equilibrar las ventajas de las políticas industriales nacionales centradas en el clima y sus consecuencias negativas en las relaciones comerciales.

En primer lugar, las partes interesadas de la OMC deben encontrar la forma de renovar la organización para que se adecúe a los tiempos que corren, si no quieren que los principales países terminen obviándola completamente. Es decir, las normas de comercio internacional deben dejar margen para los aranceles basados en el carbono, ciertas disposiciones relativas al abastecimiento verde y otros programas de políticas similares. Sin ese tipo de políticas, Estados Unidos y la UE podrían no alcanzar sus objetivos. En concreto, la OMC podría armonizar las normas sobre abastecimiento a partir de fuentes internas con un claro componente ambiental sobre la base del Artículo XX sobre excepciones generales —en el que se describen las circunstancias que podrían eximir a los miembros de la OMC de cumplir las normas de comercio internacional— e intensificar los esfuerzos dirigidos a alcanzar un acuerdo de bienes ambientales que reduzca los obstáculos comerciales para las tecnologías energéticas limpias. Las cláusulas ambientales incluidas en el Artículo XX, convenidas hace casi 30 años, en 1994, resultan ambiguas y están muy alejadas de la urgencia que reviste actualmente la crisis climática mundial. La OMC podría reconocer que los programas de gasto que respaldan las tecnologías emergentes e innovadoras son un componente legítimo del conjunto de herramientas de política. Sin subvenciones públicas, esas tecnologías quizá no se comercializarían, y los gobiernos probablemente no podrían costear inversiones tan cuantiosas y arriesgadas sin favorecer a las empresas y los empleos nacionales.

Es cierto que la combinación de subvenciones con exigencias sobre contenido nacional podría aumentar los costos de la descarbonización en comparación con una estrategia hipotética más eficaz y económica basada en el libre comercio sin trabas. Sin embargo, ese enfoque ha suscitado reacciones políticas negativas en todo el mundo y, en lugar de incentivarla, ha desalentado la adopción de medidas públicas a favor del clima. Para impulsar ese tipo de medidas —tan necesarias en vista del menguante presupuesto de carbono— quizá sea necesario sacrificar cierta eficiencia económica.

En segundo lugar, el Grupo de los Siete (G7) —que el año pasado, bajo la presidencia alemana, decidió establecer un club del clima— debería facilitar un foro para acordar la creación de clubs del clima que respalden la descarbonización

profunda en los sectores de la industria pesada que más emisiones producen. Los productos fabricados en esos sectores (como el acero) se venden en mercados homogéneos en los que no se diferencian las versiones más ecológicas, están muy expuestos al mercado internacional, y sus instalaciones y fuerzas de trabajo suelen ubicarse en regiones que afrontan dificultades. Será prácticamente imposible evitar la concesión de subvenciones nacionales que incentiven la comercialización y creen mercados intermedios para las versiones explícitamente más limpias. Aun así, en el marco de esta iniciativa, el financiamiento concesionario y la asistencia tecnológica también deberán canalizarse hacia las economías en desarrollo, habida cuenta de que estas serán las responsables del aumento de las emisiones en los próximos decenios, especialmente en los sectores industriales mencionados. La creación de asociaciones con las economías en desarrollo, en especial con las que tienen un gran potencial en el ámbito de las energías renovables poco costosas y los minerales esenciales, para ayudarlas a establecer cadenas mundiales de suministro desde las etapas iniciales, puede hacer que avancen en la cadena de valor vinculada a la fabricación de tecnologías energéticas limpias. Esto evitará que, en el futuro, la cadena de suministro dependa de un único país o región. Tanto Italia —que ocupará la próxima presidencia del G7— como los demás miembros clave del G7 deberían comenzar a elaborar un acuerdo de trabajo provisional sobre el comercio de las mercancías que producen más emisiones, que atienda las necesidades de todas las partes y que, idealmente, cuente con la participación activa de las economías en desarrollo.

Las nuevas políticas industriales ecológicas son un buen punto de partida. Las decisiones que adopten ahora las autoridades determinarán la trayectoria en el futuro; por ejemplo, si la Ley de Reducción de la Inflación consigue articular sus aspectos fundamentales en diversos puntos de inflexión, como la reducción de las limitaciones en la transmisión, el trabajo y los insumos de productos básicos en las fases iniciales. Del mismo modo, su repercusión a nivel mundial, así como la de la NZIA, el régimen de comercio de derechos de emisión y el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la UE y otras políticas futuras, dependerá de la respuesta internacional. Si bien la competencia económica y el interés individual de los países constituyen un motor importante de la acción por el clima, para aprovechar esa influencia se requiere cierta moderación y un mínimo de cooperación. La forma en que se gestione esta tensión en la actualidad determinará si se trata del arranque de una carrera virtuosa hacia la cima o de un descenso hacia un círculo vicioso de destrucción. **FD**

NOAH KAUFMAN es investigador principal en el Centro sobre Política Energética Mundial de la Facultad de Relaciones Públicas e Internacionales de la Universidad de Columbia, donde **SAGATOM SAHA** es investigador adjunto y **CHRISTOPHER BATAILLE** es becario adjunto.