

La transición climática de la UE: una cuestión de justicia

El objetivo de la UE de alcanzar la neutralidad de carbono en 2050 plantea una cuestión importante: ¿las ventajas de la transición climática superan a los costes? La Comisión Europea y la mayoría de los gobiernos no tienen dudas al respecto; no en vano se estima que la transición climática aumentará el PIB de la UE en un 1,1% y el empleo en un 0,5% en 2030, en relación con un escenario *business as usual* (es decir, un escenario en el que no se tome ningún tipo de medida y las emisiones sigan creciendo al ritmo actual).¹

Más allá del impacto agregado de la transición climática, es innegable que no será neutra y que habrá algunos países y sectores que ganarán y otros que perderán. Los más perjudicados serán el sector extractivo y los sectores de la industria altamente intensivos en energía, mientras que otros se verán obligados a transformar su modelo de negocio (sector del automóvil, químicos y construcción). En consecuencia, los países donde estos sectores tengan un mayor peso también tendrán más dificultades para llevar a cabo la transición.² El gran reto de la política económica será, pues, facilitar una transición lo más justa y armónica posible, lo que evitaría reacciones políticas contrarias como ocurrió en Francia, con la revuelta de los chalecos amarillos.

Sectores y países europeos más afectados por la transición climática

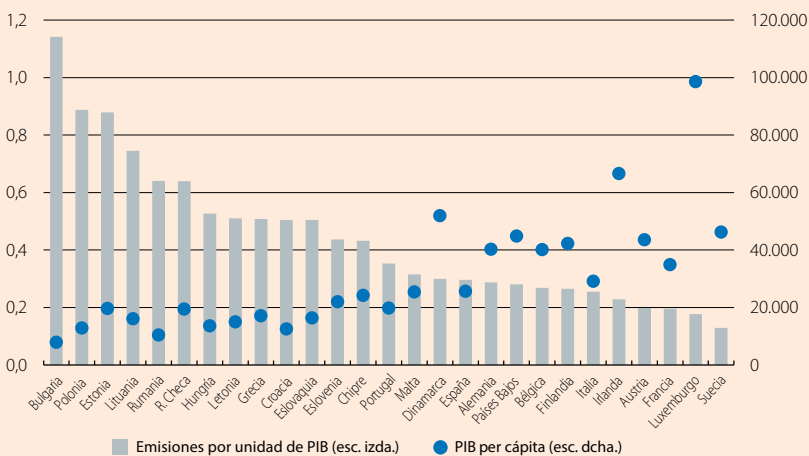
En la UE, los cinco países que emiten más gases de efecto invernadero (GEI) son, en este orden, Alemania, Francia, Italia, Polonia y España, responsables del 65% de las emisiones totales de la región.

Para valorar cuál será el impacto por países de la transición climática y cuáles están mejor posicionados para afrontar los riesgos de transición, analizamos las emisiones de GEI por euro de PIB. Un resultado especialmente preocupante es que los países que

UE: PIB per cápita versus emisiones de GEI

Emisiones de GEI entre el PIB (toneladas/euro)

PIB per cápita (euros)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de Eurostat.

contaminantes tienen también un papel relevante en el mercado laboral de estos países, ya que proporcionan empleo en porcentajes que basculan entre el 9,7% de la población empleada en Estonia y el 30,6% en Rumanía.

Si consideramos el esfuerzo de transición que se exigirá en el seno de la UE, estos serán los países que más pueden sufrir ante los enormes desafíos que conlleva. A pesar de ello, también pueden beneficiarse de la transición: invertir en la lucha contra el cambio climático repercute en unas economías más innovadoras y resilientes, y en una creación de empleo de mejor calidad y más productivo.⁵ No obstante, uno de los principales mecanismos que se utilizará para reducir la emisión de GEI es aumentar su coste

1. Por ejemplo, el impacto en el PIB de Letonia será de casi el +6%, pero para Polonia será residual. Para más detalles, véase Eurofound (2019). «Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement».

2. Véase Eurofound (2019). «Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement».

3. De acuerdo con los datos del Energy Poverty Observatory, la mayoría de los países de Europa del Este registraban un porcentaje de la población en riesgo de pobreza más elevado que la media de la UE (23,5% en 2016) y destacaban especialmente Bulgaria (40,4%) y Rumanía (38,8%).

4. El conjunto de los sectores con una elevada intensidad carbónica.

5. Véase Comisión Europea (2019). «Employment and Social Developments in Europe», capítulo 5.

a través de un impuesto al carbono o de un esquema de *cap-and-trade*, como el actual régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (EU ETS, por sus siglas en inglés), lo que durante un tiempo puede encarecer el coste energético.

Así, la transición deberá gestionarse de tal manera que evite disparidades sociales y regionales, y para que sea justa y socialmente aceptada por todo el mundo, ya que no debe olvidarse que los efectos positivos de la transición tardarán un cierto tiempo en visibilizarse, mientras que los costes serán ya percibidos a corto plazo. La posición relativamente más débil de Europa del Este constituye también un formidable desafío para el proyecto común europeo; solo una transición justa evitará que el euroescepticismo, ya incipiente en países como Hungría o Polonia, pueda ganar fuerza.

En este contexto, la UE presentó, en el marco del *Green Deal*, el Mecanismo de Transición Justa (en inglés, Just Transition Mechanism) para ayudar a las regiones, industrias y trabajadores afectados por la transición climática. Sus objetivos incluirán, entre otros, la formación de los trabajadores, la mejora de la eficiencia energética de edificios, el apoyo a la transición de las empresas hacia tecnologías más respetuosas con el medio ambiente o incentivos para que las empresas inviertan en I+D. Para financiar este mecanismo, la Comisión Europea anunció en enero de 2020 la creación de un Fondo de Transición Justa (Just Transition Fund o JTF) para amortiguar el impacto socioeconómico de la transición climática en las regiones más afectadas.

Un elemento problemático de este fondo de transición es que su asignación geográfica ya está en principio predefinida con criterios muy generales y poco flexibles. La asignación de la cantidad correspondiente a cada Estado miembro sería de acuerdo con unos criterios específicos (en buena medida ligados a la intensidad carbónica de las regiones de cada Estado y el porcentaje de los trabajadores en la industria y en la minería de carbón) y la distribución final de los fondos dependerá de la aprobación de los planes territoriales de transición justa de los distintos países. Así, la mitad de los 40.000 millones previstos se destinarían a solo cuatro países (8.000 millones para Polonia, 5.000 millones para Alemania, 4.400 millones para Rumanía y 3.400 millones para la República Checa), mientras que a España y Portugal se les asignaría una parte muy residual (4,5% y 1,2% del total, respectivamente).⁶ La ampliación de este fondo a través del Instrumento de Recuperación y la ardua negociación que se avecina es una buena oportunidad para replantear los criterios de asignación. Por un lado, es deseable canalizar parte de estas ayudas a los sectores que más sufrirán con la COVID-19 para que puedan reactivarse con mejores herramientas para llevar a cabo la transición y sacar así todo el provecho a las ventajas de la economía verde, dando un mayor apoyo a aquellas economías con menor margen fiscal. Por el otro, con la incertidumbre que rodea el impacto de la transición climática en el empleo y en las distintas zonas geográficas, es aconsejable tener un amplio margen de discrecionalidad en la asignación para ayudar a aquellos sectores y regiones más perjudicados a medida que se pueden identificar con mayor precisión.

Finalmente, cabría esperar que la asignación de fondos se condicione a una evaluación seria de los resultados por proyectos en lugar de solamente vincularlos a los objetivos generales esbozados en los planes territoriales de transición justa de los distintos Estados miembros. Y es que no se trata solamente de que se dedique una cantidad de recursos razonable (que también) para lograr la transición justa, sino también de diseñar programas muy bien acotados y que permitan maximizar el uso productivo y los efectos positivos de los recursos volcados.

En definitiva, una transición climática exitosa requerirá hilar muy fino para evitar debilitar la cohesión del proyecto europeo común y lograr que nadie se quede atrás. En el fondo, es una cuestión de justicia: justicia entre generaciones, entre países y entre grupos sociales. Esta transición traerá, sin duda, ventajas para todos los europeos, pero, a la vez, tendrá costes considerables, por lo que es importante que sea lo más inclusiva posible. La Comisión Europea ya ha esbozado algunas ideas para diseñar mecanismos que ayuden a conseguirlo, y las políticas integradas dentro del Instrumento de Recuperación suponen un salto cualitativo importante. No obstante, falta mucho por hacer y es necesario que los responsables de diseñar la transición se pongan manos a la obra para que la indudable ambición del *Green Deal* venga acompañada de medidas decididas para que la transición sea justa. De las palabras hay que pasar a los hechos.

Vânia Duarte

6. Para más detalles, véase Comisión Europea (2020). «Método de asignación del Fondo de Transición Justa».