

La geopolítica del cambio climático en el escenario pospandemia

La pandemia del año 2020 puede convertirse en un importante punto de inflexión de este siglo. Un siglo de pleno cambio y transformación tal y como atestiguan fenómenos como la crisis financiera de 2008, la eclosión de la economía digital, la consolidación de China como uno de los nuevos pilares de la economía mundial o... la aceleración del cambio climático con la consiguiente concienciación medioambiental.

Asimismo, la década que ahora empieza también marcará probablemente un punto de inflexión en la geopolítica y el comercio internacional. La escalada de tensiones comerciales entre China y EE. UU. está reformulando el perímetro de su campo de batalla. De este modo, todo apunta a que en los próximos años el epicentro de la discusión no serán los déficits comerciales, sino que basculará hacia temas como la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y el desacoplamiento tecnológico. Desde el inicio de la crisis sanitaria generada por la pandemia, ya se ha planteado la necesidad de que las cadenas de valor global sean más cortas y resilientes. En este sentido, los gobiernos podrían legislar para promover que ciertos bienes y servicios considerados esenciales, como el material sanitario de primera necesidad, se produzcan de forma local. La pandemia podría así reforzar el proteccionismo a nivel global, creando los consensos políticos y sociales necesarios para la creación de redes de energía, industrias y cadenas de distribución más autosuficientes. La UE le ha dado ya un nombre: autonomía estratégica. Este cambio en las relaciones comerciales confluirá con uno de los grandes retos de nuestro tiempo como es el cambio climático. Tal y como veremos en este artículo, la lucha contra el cambio climático y el objetivo de llegar a 2050 con cero emisiones netas de GEI puede ser un acicate importante para reescribir las reglas del comercio y de la geopolítica internacional.

Comercio internacional verde: objetivos ambiciosos pero momento de transición

¿Cómo se puede diseñar un sistema de comercio internacional que sea eficiente, justo y que contribuya a alcanzar los objetivos delineados en el Acuerdo de París? Del lado de los mayores contaminantes hay señales esperanzadoras: según un informe del Global Energy Monitor (GEM), por primera vez en la historia la capacidad instalada de producción de energía con carbón se redujo en el primer semestre de 2020. China, el país responsable de un mayor porcentaje de emisiones, se ha fijado como objetivo alcanzar la neutralidad climática para 2060 y triplicar la capacidad instalada de energía eólica y solar durante la próxima década. Por su parte, los mayores productores mundiales de petróleo y gas natural han anunciado este año, en su inmensa mayoría, planes para reducir significativamente sus emisiones en las próximas décadas. Finalmente, el presidente electo norteamericano Joe Biden ha reafirmado su compromiso con el Acuerdo de París, su voluntad de que EE. UU. alcance la neutralidad climática para 2050 y ha anunciado la voluntad de llevar a cabo durante los próximos años un plan de inversiones de dos trillones de dólares, con una apuesta en energías limpias y en sectores clave en la transición ecológica.

Aun así, todavía nos encontramos en una fase de transición y los mecanismos de cooperación internacionales se han debilitado mucho los últimos años, lo que previsiblemente hará todavía más difícil que las buenas intenciones anunciadas hasta la fecha se conviertan en políticas tangibles y eficaces. En este contexto, se debe pensar en instrumentos que ayuden a alinear los incentivos de cada país con los objetivos globales de reducción de emisiones, que ayuden a evitar el *free-riding* ambiental y que fijen estándares de buenas praxis. Una de estas políticas son los impuestos transfronterizos sobre las emisiones. Veamos de qué se trata.

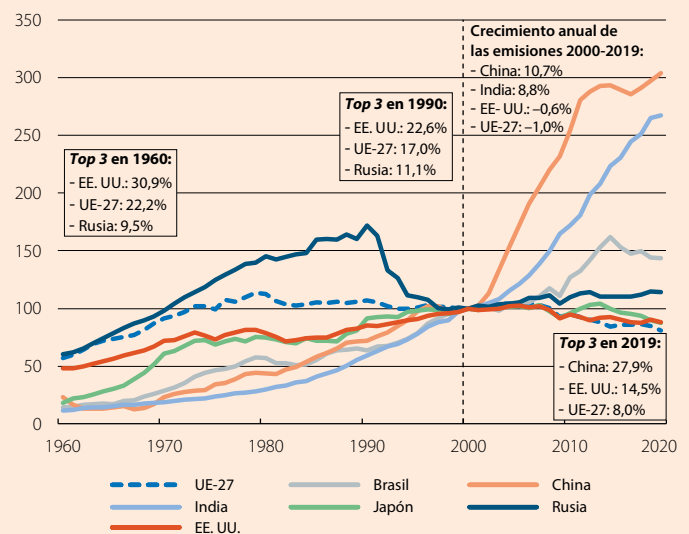
Impuestos transfronterizos sobre las emisiones: ¿los aranceles del siglo XXI?

El rumbo trazado por la UE y por otros grandes emisores de gases contaminantes para las próximas décadas en materia de reducción de emisiones llevará a un alza significativa de las tasas sobre dichas emisiones.¹ Este hecho puede contribuir a la relocalización de las industrias más contaminantes desde países o regiones «verdes» a destinos más «marrones», donde puedan ganar ventaja competitiva gracias a los menores precios de las emisiones y, desde ahí, exportar hacia otros destinos. Este fenómeno se conoce como fuga del carbono. Con el objetivo de evitar dicha fuga, se ha activado el debate en torno a un mecanismo europeo de ajuste de las emisiones en frontera o, en otras palabras, un impuesto transfronterizo que grave el contenido de las emisiones

1. Se introducirán mecanismos que hagan más costosas las emisiones de gases de efecto invernadero. Existen dos mecanismos para encarecer las emisiones de GEI: mercado de emisiones (el regulador fija un límite máximo a la cantidad total de toneladas de CO₂ que se pueden emitir por año y región y, dentro del límite establecido, las empresas reciben o compran derechos de emisión con los que pueden comerciar entre sí) e impuesto sobre las emisiones (el regulador fija un precio a la emisión de GEI que aumenta progresivamente).

Emisiones globales de dióxido de carbono: principales emisores

Emisiones anuales (100 = año 2000)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de Global Carbon Project.

de las importaciones de bienes y servicios de forma similar a los impuestos sobre las emisiones contaminantes que se establecen a nivel europeo.²

Aunque su diseño final puede variar, los planes delineados en el contexto del *Green Deal* europeo parecen favorecer un mecanismo de ajuste en frontera dirigido a sectores específicos, con el objetivo de responder a dos de los principales desafíos de su implementación: la complejidad administrativa y su legalidad en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).³ Sin embargo, que este plan se centre solamente en unos sectores determinados puede generar un efecto sustitución importante y que al final aumenten las importaciones de aquellos sectores no gravados por este mecanismo de ajuste, especialmente productos no sujetos a este mecanismo, pero que incorporen materias primas de sectores que sí que están sujetos al impuesto (un ejemplo de este problema en otro contexto no relacionado con el cambio climático se ha producido en EE. UU., donde se han introducido aranceles muy altos sobre el metal, pero no se gravó la importación de clavos). Así, es probable que un mecanismo limitado a determinados sectores, pese a su valor simbólico, acabe teniendo una eficacia limitada. De ahí la importancia de que se pueda generalizar este mecanismo a la mayoría de los sectores y se garantice la trazabilidad de la huella de carbono de todos los productos y de sus componentes.

La implementación de dicho mecanismo no solo es difícil técnicamente, también es complejo de implementar a nivel político. Por un lado, los países más perjudicados por este impuesto tenderán a ser los emergentes, ya que en general tienen una menor capacidad de producir energías limpias. De esta forma, se planteará un debate sobre si los ingresos de este mecanismo deberían dedicarse a finalidades estrictamente europeas (en cuyo caso se podría percibir como una herramienta proteccionista) o a ayudas a los países de donde provienen los productos gravados para que los produzcan de forma más limpia. Por otro lado, este mecanismo puede acabar provocando una oleada de proteccionismo ambiental en cascada si los países sujetos a estos impuestos deciden tomar represalias.⁴

Ante las problemáticas descritas, las autoridades europeas deberán hilar muy fino para desarrollar un mecanismo de ajuste de las emisiones que sea eficaz y que no provoque tensiones geopolíticas importantes. Solo en ese caso, tal mecanismo logrará dar ejemplo en el resto de economías para acelerar la implementación de buenas prácticas medioambientales en todo el mundo.

Comercio internacional verde: hay alternativas pero no panaceas

¿Qué alternativas hay al mecanismo de ajuste de frontera? Una es la coordinación a nivel internacional para la introducción de límites a las emisiones por industrias o países, e impuestos sobre los excesos de emisiones similares al sistema de comercialización de derechos de emisiones que existe en la UE. Estos instrumentos de coordinación internacional ganarán previsiblemente tracción en ambos lados del Atlántico, tras la elección del presidente electo Joe Biden, como forma de presionar a países terceros (en particular China y la India) para que refuercen sus actuaciones en materia de transición energética. Una alternativa complementaria, que requeriría de un grado de cooperación internacional mayor del exhibido hasta ahora, sería la creación de «clubs del clima»,⁵ es decir, acuerdos comerciales de países que hayan consensuado un determinado precio internacional sobre sus emisiones. Estos clubs reunirían dos características esenciales: por un lado, sus socios se comprometerían a fijar el precio común acordado sobre sus emisiones en lugar de negociar reducciones nacionales de emisiones. Por otro lado, se penalizaría a los países que decidiesen no participar en dichos clubs, por ejemplo, mediante cuotas, aranceles y mecanismos de ajuste transfronterizos. Estos «clubs climáticos» pueden así constituir un foro multilateral muy interesante para alinear las estructuras de incentivos de reducción de emisiones de los países signatarios del Acuerdo de París. Además, los costes de no formar parte del club serían crecientes con su tamaño, ya que los países que decidan no participar perderían la oportunidad de acceder sin trabas a los mercados de los socios del club.

En este contexto, y en un entorno geopolítico particularmente volátil, la importancia de reafirmar y reforzar el liderazgo de las instituciones supranacionales es especialmente significativa, ya que permitiría adoptar políticas ambiciosas y duraderas. Actualmente, se están proponiendo políticas más a corto plazo –como los mecanismos de ajuste en frontera– para llenar el vacío que ha dejado el debilitamiento de la cooperación internacional en estos últimos años, pero de cara a futuro habrá que dar un paso adelante. En el caso de la OMC, principal centinela del comercio internacional, es probable que las disputas comerciales se reaviven en los próximos años, fruto del aumento del proteccionismo, del replanteamiento de las cadenas globales, de los objetivos medioambientales dispares y de las tensiones geopolíticas latentes. Si las negociaciones para un acuerdo comercial post-*brexit* entre el Reino Unido y la UE se han revelado espinosas, el diseño de nuevos mecanismos de comercio internacional que favorezcan la protección del medio ambiente no lo será menos. El compromiso de todos en pro del medio ambiente con un espíritu de cooperación global será clave.

Luís Pinheiro de Matos

2. Véase, por ejemplo, Mehling, M. *et al.* (2018). «Beat protectionism and emissions at a stroke». *Nature*, 559, 321-324.

3. Es más fácil restringir este mecanismo a los sectores más contaminantes que extenderlo a todos los productos, ya que se tendrían que calcular todas las contribuciones en todas las fases de la cadena de producción. Además, este mecanismo solo se contempla para importaciones de productos sujetos a fiscalidad medioambiental a nivel doméstico. Hoy en día, por ejemplo, solo un 40% de las emisiones de la UE se encuentran dentro del régimen de derechos de emisión comunitario. Véanse, por ejemplo, Gros, D. y Egenhofer, C. (2010). «Climate change and trade: taxing carbon at the border?» y Zachmann, G. y McWilliams, B. (2020). «A European carbon border tax: much pain, little gain». *Bruegel Policy Contribution Issue n.º 5*.

4. El único mecanismo de ajuste en frontera vigente se aplica actualmente en el mercado energético de California, cubriendo un 85% del total de emisiones de gases contaminantes, e ilustra la importancia del diseño del mecanismo para minimizar las desviaciones de comercio (OCDE. 2020. «Climate Challenge and Trade: Would border carbon adjustments accelerate or hinder climate action?»).

5. Véase Nordhaus, W. (2019). «Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics». *American Economic Review*, 109(6), 1991-2014.