

LA HISTÓRICA LEY SOBRE EL CLIMA DE ESTADOS UNIDOS

La Ley de reducción de la inflación debe estimular una competencia virtuosa, no un proteccionismo vicioso

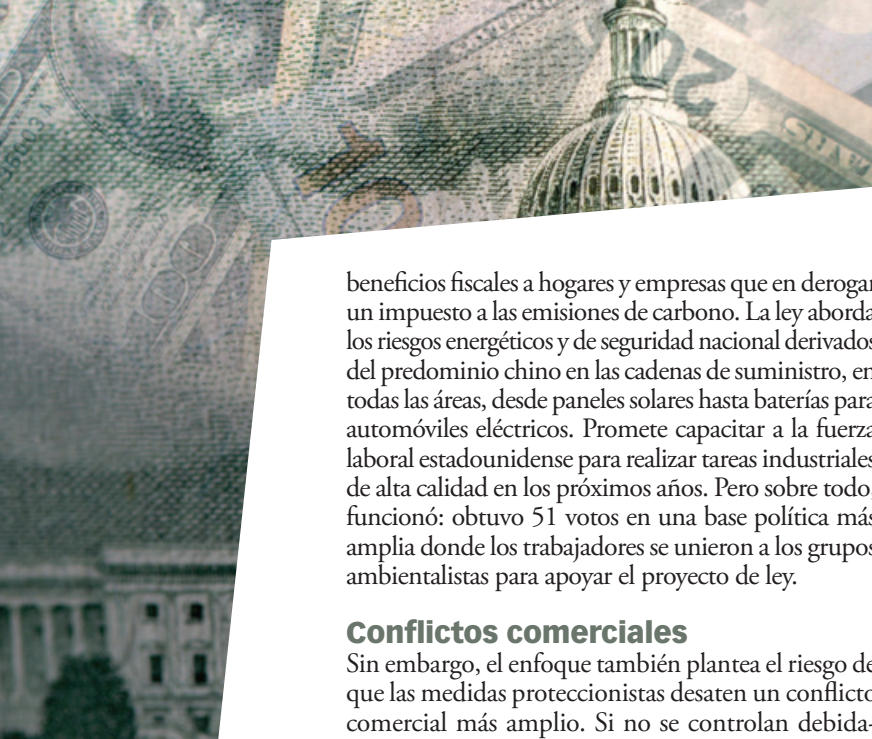
Jason Bordoff

La Ley de reducción de la inflación es la normativa climática más importante en la historia de Estados Unidos. Destinará casi USD 400.000 millones en los próximos diez años para reducir las emisiones de carbono. Esta ley, que reduce el costo de las tecnologías de energía limpia, puede acelerar su aplicación no solo en el territorio nacional, sino también en el exterior. Pero para alcanzar todo su potencial en materia climática, los diplomáticos y funcionarios de comercio estadounidenses deben ahora garantizar que los grandes subsidios y los requisitos de manufactura nacional que se incluyen en la ley estimulen la combinación adecuada de competencia y cooperación de otros países, en lugar de alimentar las crecientes fuerzas proteccionistas que podrían obstaculizar la transición hacia la energía limpia.

Tras décadas de inacción parlamentaria sobre este tema, la sanción de la ley pone de manifiesto no solo la creciente preocupación por el cambio climático,

sino también dos notables transformaciones en la estrategia. En primer lugar, es propicio adoptar una estrategia basada en incentivos en lugar de amenazas para generar apoyo político y, por eso, la ley subsidia la energía limpia en lugar de gravar o limitar la contaminación con carbono, aun cuando abundante literatura académica demuestra la eficiencia económica de tarificar las emisiones de carbono. En segundo lugar, la ley favorece de forma explícita la energía limpia fabricada en Estados Unidos, parte de un cambio más amplio que se manifiesta en otros ámbitos, como una ley reciente para impulsar la industria nacional de semiconductores, en pos de una “política industrial”, una frase abarcativa que hace referencia a la intervención del gobierno para promover y proteger a empresas en sectores específicos de importancia estratégica.

Este enfoque normativo tiene varios beneficios. Posiblemente pueda resistir mejor a los cambios de signo político, ya que la oposición dudará más en quitar



beneficios fiscales a hogares y empresas que en derogar un impuesto a las emisiones de carbono. La ley aborda los riesgos energéticos y de seguridad nacional derivados del predominio chino en las cadenas de suministro, en todas las áreas, desde paneles solares hasta baterías para automóviles eléctricos. Promete capacitar a la fuerza laboral estadounidense para realizar tareas industriales de alta calidad en los próximos años. Pero sobre todo, funcionó: obtuvo 51 votos en una base política más amplia donde los trabajadores se unieron a los grupos ambientalistas para apoyar el proyecto de ley.

Conflictos comerciales

Sin embargo, el enfoque también plantea el riesgo de que las medidas proteccionistas desaten un conflicto comercial más amplio. Si no se controlan debidamente, estos riesgos comerciales podrían socavar la rápida transición hacia una energía limpia, por no hablar de la economía.

Por ejemplo, para acceder a los subsidios, la nueva ley sobre el clima exige que los vehículos eléctricos se ensamblen en América del Norte y que las baterías que contienen se fabriquen con componentes extraídos o procesados en Estados Unidos o en sus socios en tratados de libre comercio. O que se otorguen mayores subsidios a la energía renovable si los proyectos utilizan materiales como el acero o el hierro procedentes de fabricantes nacionales. O que sus subsidios masivos destinados al hidrógeno y al amoníaco fabricados usando electricidad renovable (denominado, hidrógeno verde) reduzcan el costo de entrega de dichos combustibles verdes exportados por debajo del costo de los competidores en Oriente Medio y Asia.

Si bien esas medidas contribuyen a fortalecer las industrias nacionales y a aumentar la influencia de Estados Unidos sobre las cadenas de suministro, dichas medidas también podrían alienar a los aliados y provocar una reacción. Por ejemplo, la Unión Europea y Corea del Sur ya han expresado que podrían objetar las restricciones a los vehículos eléctricos. En comentarios pronunciados en la Universidad de Columbia en septiembre, Frans Timmermans, Vicepresidente Ejecutivo de la Comisión Europea, quien es responsable del Pacto Verde Europeo, advirtió sobre las medidas proteccionistas incluidas en esta histórica ley sobre el clima de Estados Unidos.

Más aún, los países a los que les preocupa que sus propias empresas de hidrógeno o de vehículos eléctricos se vean perjudicadas por los grandes subsidios que ofrece Estados Unidos podrían caer en la tentación de imponer sus propias políticas proteccionistas para contrarrestar el apoyo de la legislación a las empresas y exportaciones estadounidenses. Muchas empresas han manifestado interés en invertir en proyectos de hidrógeno verde en Estados Unidos para aprovechar el generoso subsidio, y varias han indicado que podrían cancelar proyectos existentes en otros países y trasladarlos a Estados Unidos.

Asimismo, existen riesgos comerciales en cuanto a la forma en que Estados Unidos podría responder a un fuerte aumento de proyectos de exportación financiados por los contribuyentes, ya que muchos de los proyectos de hidrógeno verde y amoníaco propuestos están destinados a exportación debido a la poca demanda que tienen actualmente en el país. Sin duda, la predisposición de los contribuyentes estadounidenses tiene un límite cuando se trata de subsidiar el costo de la energía para consumidores y empresas de Japón, Alemania y otros países.

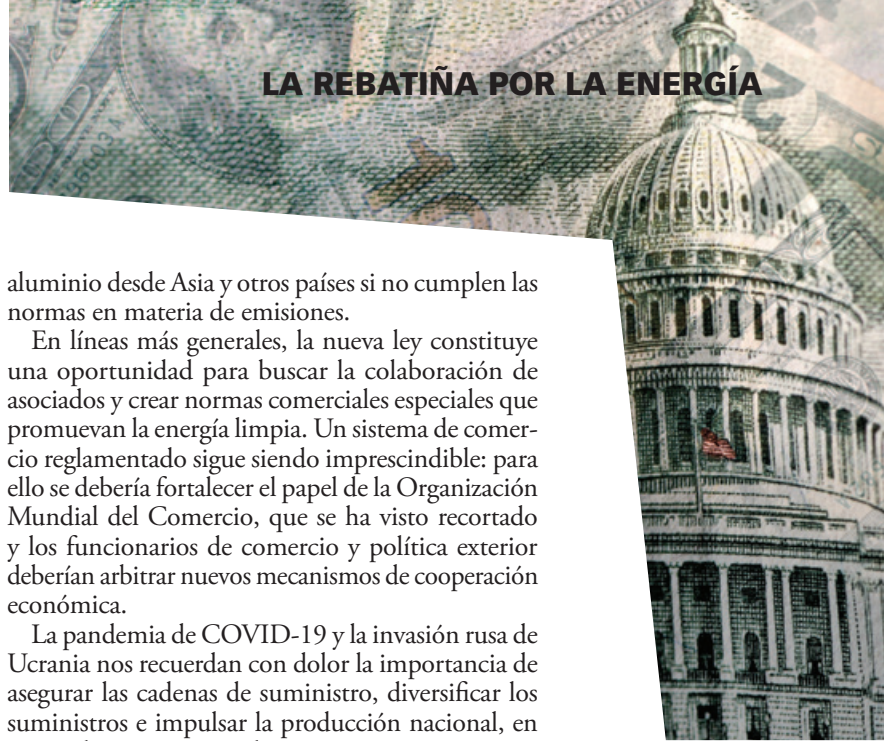
La ley corre el riesgo de exacerbar los impulsos proteccionistas, que ya están en aumento, en otras partes del mundo. Por ejemplo, el presidente de Indonesia ha expresado el objetivo de prohibir las exportaciones de níquel, un insumo fundamental de los vehículos eléctricos, de modo que su país pueda forjar su propia industria de fabricación nacional en toda la cadena de suministro.

En términos generales, la Ley de reducción de la inflación es la más reciente de una serie de medidas de política industrial que buscan captar el valor económico total de las cadenas de suministro. Tras las alteraciones que sufrieron las cadenas de suministro en el mundo a raíz de la paralización económica asociada con la COVID-19, empresas y gobiernos por igual están reevaluando la seguridad del suministro, sea de energía o de otros bienes. La creación de empleo en el mercado interno y la seguridad del abastecimiento se combinan para acelerar tendencias que ya se están gestando y que apuntan a reducir el comercio y la integración mundial.

Fragmentación

Tras la invasión rusa de Ucrania, estas dificultades económicas para la globalización se combinarán con catalizadores geopolíticos de fragmentación mientras se reconfiguran las alianzas políticas y económicas en nuevos bloques regionales. A la luz de este complejo contexto geoeconómico y geopolítico, las disposiciones de la Ley de reducción de la inflación que exigen la producción en Estados Unidos o en naciones aliadas deben implementarse con una sensibilidad particular para evitar seguir alimentando la llama de la fragmentación. Estos riesgos se suman a las tensiones comerciales ya crecientes entre Estados Unidos y China que han ensombrecido las perspectivas de los proyectos de energía solar en Estados Unidos en los últimos años.

En lo que respecta a la lucha contra el cambio climático, las represalias ojo por ojo de los socios comerciales de Estados Unidos no solo serían problemáticas en términos económicos y geopolíticos, sino que se correría el riesgo de socavar la transición energética propiamente dicha si se limita el acceso a materiales y productos de energía limpia de más bajo costo. El mundo debe aumentar considerablemente el comercio de energía limpia entre países para cumplir



con la meta de cero emisiones netas para 2050. A medida que avanza el proceso de descarbonización, el comercio total asociado con la energía disminuye, ya que una mayor parte del sistema está electrificado y la generación de electricidad suele ser local. Pero el comercio relacionado con los componentes de la energía renovable, minerales críticos para las baterías y combustibles como el hidrógeno debe expandirse rápidamente de modo que resulte mucho más costoso y difícil descarbonizar si no existe comercio entre países que permita aprovechar las ventajas comparativas de cada nación. Según la Agencia Internacional de Energía, por ejemplo, para lograr cero emisiones netas en 2050 es preciso triplicar el valor del comercio mundial de minerales críticos e impulsar el comercio mundial de hidrógeno a razón de 1.500 veces el nivel insignificante de la actualidad.

El desafío para los funcionarios estadounidenses es, por lo tanto, asegurar que la Ley de reducción de la inflación genere un ciclo virtuoso de competencia, en lugar de un ciclo vicioso de proteccionismo. Los países del mundo deben competir entre sí por el liderazgo en las industrias masivas de energía limpia del futuro, reduciendo los costos y acelerando la utilización de energía limpia en el proceso.

Para aprovechar esta oportunidad, los funcionarios estadounidenses en las áreas de comercio y cambio climático deben fortalecer su compromiso con el sistema de comercio reglamentado y la cooperación con los socios de tratados de libre comercio a fin de diversificar las cadenas de suministro de energía limpia. La realidad es que no podemos producir todo en el país, pero la diversificación de fuentes de suministro tiene sentido para mejorar la seguridad energética y contrarrestar la influencia de China, que actualmente domina determinadas industrias, como la fabricación de paneles solares y baterías y el refinado y procesamiento de minerales críticos, gracias a los programas de larga data instaurados por el gobierno para crear industrias nacionales.

Cooperación en materia de cambio climático

En concreto, los funcionarios estadounidenses deben aprovechar las fuertes medidas nacionales en materia de cambio climático para impulsar la cooperación con otros países preocupados por la competitividad de sus industrias nacionales. Un ejemplo es el acuerdo reciente de los países del Grupo de los Siete para formar una alianza de naciones que se beneficien de términos comerciales preferenciales si alcanzan ciertos niveles ambientales. Estados Unidos podría ahora unirse o replicar el plan de la UE que aplica una tasa de carbono a las importaciones de bienes con altas emisiones. Estados Unidos está, además, en una posición más fuerte para implementar un acuerdo con la UE que limite las importaciones de acero y

aluminio desde Asia y otros países si no cumplen las normas en materia de emisiones.

En líneas más generales, la nueva ley constituye una oportunidad para buscar la colaboración de asociados y crear normas comerciales especiales que promuevan la energía limpia. Un sistema de comercio reglamentado sigue siendo imprescindible: para ello se debería fortalecer el papel de la Organización Mundial del Comercio, que se ha visto recortado y los funcionarios de comercio y política exterior deberían arbitrar nuevos mecanismos de cooperación económica.

La pandemia de COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania nos recuerdan con dolor la importancia de asegurar las cadenas de suministro, diversificar los suministros e impulsar la producción nacional, en particular en sectores de importancia estratégica, como la energía. Más aún, si bien la Ley de reducción de la inflación puede ser un ejemplo de política industrial, ciertamente no es nada comparado con los esfuerzos de China para promover y proteger sus propias industrias, de modo que Estados Unidos (y otros) no deben desarmarse unilateralmente.

Se requerirá destreza diplomática y de política comercial para evitar guerras comerciales que entorpezcan las soluciones energéticas que necesitamos.

Al mismo tiempo, estos nuevos imperativos intensifican riesgos ya crecientes para el orden económico mundial. En términos geopolíticos y geoeconómicos, la globalización está en retirada: las nuevas fuerzas poderosas de fragmentación están generando nuevas alianzas geoestratégicas y debilitando la integración económica mundial. Si no se administran con cuidado, las medidas de política industrial como la nueva ley sobre el clima en Estados Unidos pueden exacerbar las tensiones comerciales, lo que malograría una transición hacia energías limpias que necesita un comercio mucho mayor, no menor, de materiales y productos de energía limpia.

Sin embargo, si se adoptan correctamente, las medidas para apuntalar nuestras cadenas de suministro energético pueden estimular las nuevas industrias nacionales y establecer nuevos acuerdos comerciales duraderos. Pero para ello se requerirá destreza diplomática y de política comercial en los próximos años para evitar guerras comerciales que entorpezcan las soluciones energéticas que necesitamos. **ED**

JASON BORDOFF es Director del Centro sobre Política Energética Mundial de la Universidad de Columbia y ex asistente especial del Presidente Obama.