


La geopolítica de la seguridad económica y climática: tendencias transatlánticas

Emily Benson | Directora del proyecto sobre comercio y tecnología del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales en Washington DC | @bensonel 

Tema¹

La nueva estrategia de política económica exterior de la Administración Biden tiene implicaciones para la relación transatlántica.

Resumen

En este análisis se evalúa el cambio actual en la mentalidad de la política económica exterior estadounidense y se destacan las [divergencias y los puntos en común entre los enfoques de EEUU y la UE](#). Mientras que el enfoque estadounidense para la política comercial e industrial gira en torno a un objetivo doble (combatir tanto el cambio climático como el auge económico de China), la UE ha optado por un planteamiento más moderado que entrelaza la política comercial tradicional con una reevaluación evolutiva de la estrategia geoeconómica. Estas diferencias tienen consecuencias de amplio calado para la cooperación transatlántica.

Análisis

La [Administración Biden](#) está siguiendo un enfoque poco convencional para la participación en la economía internacional y en su política comercial. A este cambio de mentalidad hay que añadir la implantación a nivel nacional de la política industrial a través de paquetes legislativos como la [Ley de Reducción de la Inflación](#) (IRA, por sus siglas en inglés) y la llamada Ley de CHIPS y Ciencia. En este análisis se evalúa el cambio actual en la mentalidad estadounidense y se destacan las divergencias y los puntos en común entre los enfoques de EEUU y la UE. Mientras que el enfoque estadounidense para la política comercial e industrial gira en torno a un objetivo doble (luchar contra el cambio climático y contra el auge económico de China), la UE ha optado por un planteamiento más moderado que entrelaza la política comercial tradicional con una reevaluación evolutiva de la estrategia geoeconómica.

Introducción

En EEUU la Administración Biden está siguiendo un enfoque poco convencional para la participación en la economía internacional, como queda patente en los discursos recientes de Jake Sullivan, asesor de Seguridad Nacional, y Janet Yellen, secretaria del

¹ Este análisis es una adaptación de una conferencia [pronunciada en mayo de 2023 en la Fundación Naturgy en Madrid](#).

Tesoro. El tema central del enfoque del gobierno para la participación en la economía internacional presenta una naturaleza dual: (1) la urgencia de luchar contra la emergencia climática; y (2) la incorporación creciente de las inquietudes de seguridad nacional en los aspectos a considerar de cara al comercio internacional, factores que se aprecian en paquetes normativos internos con repercusiones internacionales como la IRA. Este análisis intentará responder a una pregunta sencilla: “¿qué significa todo esto en el contexto transatlántico?”.

En primer lugar, ofrecemos un breve resumen general de la Ley de Reducción de la Inflación y, a continuación, valoramos las principales diferencias y los puntos en común entre los enfoques estadounidense y europeo para la participación en la economía internacional y en torno al cambio climático. Al evaluar en qué punto coinciden los enfoques –y dónde difieren–, quedan al descubierto los profundos cambios que se están produciendo en el sistema mundial y en las perspectivas para la cooperación transatlántica.

Resumen de la IRA

La IRA, promulgada en agosto de 2022, tiene por objetivo reducir las emisiones de carbono a través de inversiones en fabricación nacional, la adquisición de suministros críticos y el desarrollo de tecnologías ecológicas punteras. Se ha anunciado como el mayor desembolso individual para el clima en la historia de EEUU, con una inversión cercana a 370.000 millones de dólares en sectores de la economía verde. La IRA, junto a la [Ley de Empleo e Inversión en Infraestructura](#) (IIJA) y la [Ley de CHIPS y Ciencia](#), es una de las tres iniciativas legislativas impulsadas por la Administración Biden que contemplan la inyección de grandes inversiones en la economía estadounidense. El gasto total asciende a 800.000 millones de dólares, que equivalen a 80.000 millones anuales durante el próximo decenio.

Por sí sola, la IRA dedica 369.000 millones al gasto climático a través de una combinación de subvenciones, incentivos fiscales y garantías de préstamos. Destina 95.600 millones a impulsar recursos de energías renovables con el fortalecimiento de los sectores solar, eólico y del hidrógeno. Por ejemplo, en lo que atañe al hidrógeno, EEUU está gastando 13.000 millones de dólares en créditos fiscales.

Las medidas con repercusión internacional más destacables de la IRA son sus subsidios energéticos y climáticos. Se pueden agrupar en tres categorías: (1) subsidios para la adquisición de vehículos, donde se incluye un crédito fiscal de 7.500 dólares por cada vehículo eléctrico (VE); (2) subsidios para la producción e inversión de fabricantes de productos de tecnología limpia, entre ellos baterías y componentes empleados en la generación de electricidad renovable; y (3) subsidios para productores de electricidad neutra en carbono, hidrógeno y otros combustibles “limpios”. Además, los productores de energía renovable tienen la opción de recibir un subsidio “extra” vinculado a requisitos de contenido local.

La aplicación de la Ley se está produciendo con lentitud. Van apareciendo notas orientativas sobre la interpretación de los créditos fiscales y, por su parte, el Departamento del Tesoro [anunció nuevas directrices](#) en marzo y abril. Las

instrucciones recientes aportan información adicional sobre la aplicación del crédito fiscal a los VE como, por ejemplo, el precio de venta de los vehículos en cuestión, la ubicación del ensamblaje final y el porcentaje de abastecimiento y procesamiento de minerales críticos de una batería para VE. No obstante, aún no se han definido por completo muchos de los créditos fiscales, por lo que resulta difícil afirmar quiénes saldrán ganando con esta normativa.

Los efectos de la IRA sobre el comercio transatlántico ya han sido objeto de grandes debates. Una de las principales características que diferencian a esta normativa para los socios extranjeros es su dependencia de los incentivos internos, en claro contraste con el enfoque actual de la UE de relajar las normas sobre ayudas estatales. Además de sus requisitos sobre contenido local, EEUU también ha usado la Ley para perfilar mejor su estrategia con la que intenta instar a las cadenas de suministro a salir de “países objeto de preocupación”: en este caso, China. Pese a que hubo un intento claro en el Congreso, sin duda con el apoyo de toda la Administración, de atraer eslabones de la **cadena de suministro**, en ningún momento se pretendió arrebatarle puestos de trabajo a Europa en un momento de precariedad geopolítica. Así queda patente en las declaraciones del senador Manchin en **Davos** en las que afirmaba desconocer que la UE y EEUU no habían contraído ningún acuerdo comercial. Básicamente, se trata de un paquete de medidas a favor del empleo verde y contra China. También se trata de las únicas medidas viables desde el punto de vista político.

Lo que a su vez nos lleva a otra pregunta: ¿llegarán las partes a un acuerdo sobre **minerales críticos** que satisfaga los requisitos de la IRA, de modo que los automóviles europeos también puedan beneficiarse de los subsidios contemplados? La Administración Biden no ha obtenido el mandato comercial explícito llamado *Trade Promotion Authority*, por lo que cualquier acuerdo comercial real deberá ser ratificado por el Congreso. Al ser tan clara la formulación sobre los créditos fiscales para VE en el sentido de beneficiar a socios de EEUU con un TLC, el gobierno tiene las manos atadas: no puede negociar un acuerdo “real” sin el consentimiento del Congreso, pero debe cerrar acuerdos sobre los minerales críticos para satisfacer las exigencias de sus aliados cercanos. A falta de ver cómo evoluciona la situación, como mínimo quedan patentes las tensiones existentes cuando se entrecruzan el clima, el comercio y la seguridad. Asimismo, se pone de manifiesto que estas políticas suelen provenir del poder legislativo y, después, le toca al poder ejecutivo aplicarlas y lidiar con las repercusiones negativas de las medidas.

Puntos en común en el contexto transatlántico

Pese a las diferencias de peso, EEUU y la UE coinciden en varios puntos en su aproximación a las relaciones comerciales internacionales. En primer lugar, ambos creen fundamentalmente en la reducción de riesgos frente al desacoplamiento por lo que respecta a las relaciones comerciales a largo plazo con China. La presidenta von der Leyen así lo expuso en un discurso reciente sobre China. Si bien EEUU podría buscar un desacoplamiento estratégico en una serie específica de sectores críticos para la seguridad nacional, comparten la creencia de que el desacoplamiento total es inviable por motivos económicos y políticos. Asimismo, creen a nivel fundamental en el poder de los incentivos. La UE comprometió recientemente 270.000 millones de dólares a la lucha

contra el cambio climático, frente a los 369.000 millones de EEUU. Pese a que el bloque europeo se centra en la relajación de las normas sobre ayudas estatales y el país norteamericano en los incentivos a la producción nacional, se trata en ambos casos de intentos de ampliar con rapidez la escala de las iniciativas.

En segundo lugar, existe una sintonía general entre los sectores privados a ambos lados del Atlántico. Dicho en pocas palabras, las empresas quieren hacer negocios en China, pero prefieren evitar el escrutinio exhaustivo de los compromisos en curso. El tema candente de China como amenaza ha hecho que resulte imposible ganar el debate político de respaldar el libre comercio tal y como lo conocemos hasta el momento, lo que a su vez ha tenido un efecto paralizante sobre las buenas políticas comerciales procedentes del Congreso estadounidense. La actitud belicosa hacia China tiene pocos visos de cambiar, ni siquiera con la llegada al poder de un nuevo gobierno.

Otro punto en común, si bien puede haber empeorado por la imposibilidad de cerrar acuerdos comerciales de gran alcance, es que, tanto para la UE como para EEUU, los costes subirán y la eficiencia disminuirá conforme los gobiernos y el sector privado vayan reubicando la producción a territorios amigos y se vayan reconfigurando las cadenas de suministro, anteponiendo la resiliencia y la redundancia a las cadenas de suministro “justo a tiempo” que dominaban la economía mundial antes de la pandemia. Queda por ver hasta qué punto lograrán compensar las políticas industriales de la UE y EEUU una parte de esos costes, así como saber si las partes podrán cooperar a un nivel suficiente para impulsar nuevas industrias transatlánticas de semiconductores avanzados o tecnologías limpias de cara al futuro.

Otra inquietud compartida es la amenaza de las limitaciones a la exportación de minerales y otros insumos, ya sea por parte de China o por países terceros. A medida que vayan escaseando los recursos, los países podrían volverse cada vez más proteccionistas. Una retirada total no parece posible, pero ya hay una reconfiguración importante en marcha. Un giro hacia el proteccionismo podría exacerbar la fragmentación hasta derivar en interrupciones más constantes de las cadenas de suministro, lo que afectaría a un amplio abanico de artículos, desde paneles solares y vehículos eléctricos a las medicaciones diarias. Corresponderá a las economías aliadas garantizar la preparación de planes de contingencia ante nuevas interrupciones, ya sean debidas a la crisis climática o a un “cisne negro” (un suceso absolutamente imprevisible) en el ámbito geopolítico en el estrecho de Taiwán. La seguridad energética es un ámbito crucial en el que el proteccionismo y la fragmentación comercial podrían tener efectos especialmente adversos: las crisis de los precios y los cortes de suministro eléctrico que vemos hoy no harían sino intensificarse ante una mayor frecuencia de las perturbaciones en las cadenas de suministro.

Diferencias transatlánticas

La UE y EEUU siguen apostando por enfoques diferentes para la intersección entre el clima internacional y la mitigación del cambio climático. EEUU pretende cerrar acuerdos sectoriales más reducidos, como puede ser el [acuerdo mundial sobre el acero y el aluminio sostenibles](#), mientras que la UE sigue afirmando sus compromisos con el sistema de comercio multilateral y la OMC mediante una serie de TLC formales. EEUU

continúa decantándose por un enfoque basado en gran medida en los incentivos, mientras que la UE apuesta por una mezcla de incentivos y políticas reguladoras.

Existen también diferencias de grado entre el planteamiento geopolítico europeo y el estadounidense. La primera de las diferencias es hasta qué punto cada una de las partes considera que China es un problema. En EEUU el consenso creciente afirma que China ya no es el principal cliente del país, sino su principal amenaza. La hipótesis de base es que la fuerza de China pone en peligro con claridad meridiana la seguridad económica y nacional estadounidense. De hecho, EEUU mantiene vínculos de dependencia malsanos con China. Por ejemplo, [tres cuartas partes](#) de la capacidad de producción de baterías de VE depende de China, y [casi la mitad](#) de todas las importaciones de productos electrónicos de EEUU provienen del gigante asiático.

[En la UE, la perspectiva es distinta](#), ya que se sigue viendo a China sobre todo como un mercado lucrativo para las exportaciones. Los fabricantes de automóviles alemanes, por ejemplo, obtienen una parte considerable de sus ingresos gracias a las ventas en China. Europa podría estar acercándose poco a poco a la postura estadounidense sobre China con el consiguiente abandono por su parte del [acuerdo global de inversiones](#) como confirmó la presidenta von der Leyen en un discurso reciente, pero la UE se muestra menos dispuesta a adentrarse en una nueva fase de competencia geoestratégica [que enemiste al proverbial “Occidente” con Oriente](#). Mientras en EEUU se va consolidando el consenso sobre China, los Estados miembros de la UE siguen trazando sus propios derroteros.

El segundo elemento diferenciador importante en los enfoques de la UE y EEUU es si la seguridad económica se considera una cuestión de seguridad nacional. EEUU ha adoptado recientemente una serie de medidas como los [controles del 7 de octubre sobre exportaciones](#) de chips de IA a China con los que se difuminan los límites entre la seguridad económica y la seguridad nacional. Además, en un principio los controles fueron unilaterales, lo que denota un claro escepticismo entre los aliados en torno a la consideración de los controles como elementos de seguridad nacional. El hecho de que esa seguridad económica se está fusionando cada vez más con la seguridad nacional también se aprecia con claridad en la IRA, ley que vincula determinados incentivos al traslado de cadenas de suministro fuera de “países objeto de preocupación”, como son, entre otros, Rusia, China y Corea del Norte. La UE, por su parte, tiende a ver la seguridad a través de un prisma más militar, creencia que no ha hecho más que reafirmarse tras la [invasión ilegal de Ucrania por parte de Rusia](#).

Esa circunstancia nos lleva, a su vez, a otra de las diferencias en los enfoques comerciales a uno y otro lado del Atlántico. Con la Administración Biden, el gobierno estadounidense ha hecho cada vez más hincapié en el *friendshoring*, la reubicación hacia territorios amigos, un planteamiento que se basa en consolidar los lazos económicos y comerciales con países que no supongan una amenaza inminente para la seguridad nacional. Ahora bien, esa política conlleva que EEUU defina quién es “amigo” y quién no.

Este concepto del *friendshoring* ha quedado patente en el modo en el que el gobierno ha rehuido los acuerdos comerciales tradicionales, dejando de lado disposiciones de

acceso al mercado y reducciones arancelarias en favor de mecanismos económicos alternativos como el [Consejo UE-EEUU de Comercio y Tecnología \(CCT\)](#). Otro pacto comercial poco convencional es el [Marco Económico del Indopacífico para la Prosperidad \(IPEF\)](#), planteado por EEUU junto a otros 13 países, y su trasunto latinoamericano, la [Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas \(APEP\)](#). Estas iniciativas se caracterizan por la ausencia de concesiones de acceso al mercado por parte de EEUU y por la tendencia a esquivar las negociaciones sobre aranceles. Si a ello le añadimos que el país solamente ha destinado al comercio una delegación diplomática ínfima, queda por ver cómo logrará EEUU cerrar estos pactos y saber si logrará los resultados deseados en cuanto a la reconfiguración de las cadenas de suministro.

Mientras tanto, la UE ha seguido impulsando diversos TLC y se dispone a ratificar el [Acuerdo UE-Mercosur](#) en los próximos meses. Asimismo, la UE adopta un enfoque de normas vinculantes en el ámbito del clima y el comercio como queda patente, por ejemplo, en su [Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono \(MAFC\)](#), mediante el que se implantan aranceles en la frontera en función de la huella de carbono o de la intensidad de las emisiones de determinados bienes importados.

Otra diferencia en el comercio transatlántico y en la agenda geopolítica guarda relación con la durabilidad de las políticas promulgadas. En EEUU ya se está intentando vincular las negociaciones sobre el techo de deuda a la derogación de algunos aspectos de la IRA. En la UE, las políticas comerciales y económicas como el programa de la Década Digital se suelen diseñar con un horizonte de entre cinco y 10 años, lo que les confiere una mayor inmunidad frente a los cambios electorales y, por lo general, [proporciona una hoja de ruta con objetivos normativos más claros](#).

Conclusiones

De aquí en adelante

En ausencia de una doctrina formal, resulta complicado saber la dirección que seguirá EEUU. En unas [declaraciones recientes](#), el asesor de Seguridad Nacional Jake Sullivan expuso la que, hasta la fecha, es la explicación más detallada de la estrategia por la que apuesta la Administración Biden. En su intervención, Sullivan defendió que el capitalismo debe cambiar a nivel fundamental para afrontar los problemas actuales, además de afirmar que el planteamiento tradicional para el comercio estaba basado en una serie de “premisas simplistas”.

Para ilustrar su argumento, Sullivan equiparó la transición hacia esta nueva visión del mundo como pasar del Partenón, un concepto propio de la era posterior a la Segunda Guerra Mundial caracterizado por columnas limpias y líneas diáfanas, a un futuro repleto de arquitectura del estilo de Frank Gehry, en alusión a las cintas superpuestas de acero y aluminio que decoran los edificios de Gehry en todo el planeta. Este nuevo orden económico refleja una versión más desordenada, pero probablemente más precisa, del funcionamiento real del mundo.

El discurso apeló a la paciencia y la confianza para construir una visión mundial que, en palabras de Sullivan, requerirá de un “compromiso específico” entre las economías aliadas. Sullivan manifestó profusamente su apoyo a la UE y se mostró claramente de acuerdo con la apuesta de la presidenta von der Leyen por [la reducción de riesgos frente al desacoplamiento](#). Este apoyo directo a la UE es un guiño poco sutil para que el bloque siga acercándose a la postura económica y de seguridad de EEUU en el tema de China.

El mensaje es que se debe confiar en EEUU y lo demás vendrá solo. La afirmación parte de la hipótesis fundamental de que la Administración dispondrá de tiempo suficiente para [“acabar el trabajo”](#), algo que podría ocurrir o no. Con la arena cayendo en el reloj, no está nada claro que la Administración pueda perfilar mejor su agenda comercial y económica poco convencional antes de las elecciones. Si vencen en los próximos comicios, podría aumentar la durabilidad de su nueva agenda. Sin otro mandato, las grandes líneas de su agenda perderán todo el fuelle, lo que generaría incertidumbre por igual entre sus socios comerciales y en el sector privado.

En líneas generales, lo que está claro es que las economías aliadas en todo el mundo deberán lidiar con [una nueva realidad multipolar](#). En palabras del secretario de Estado, Antony Blinken, en un [discurso](#) pronunciado el pasado mes de octubre, el orden mundial surgido de la Guerra Fría está llegando a su fin. Es evidente que nos estamos adentrando en un nuevo capítulo de la historia mundial. No está claro lo que significará para el comercio, pero las nuevas alianzas comportan nuevas oportunidades. Las [tecnologías emergentes](#), las cadenas de suministro ecológicas y la reducción fundamental de los riesgos en los lazos comerciales no implican necesariamente una disminución del comercio. El comercio –y la política comercial– tendrá un aspecto diferente al del pasado, pero juntos podremos dar forma a esa nueva realidad.