

Capítulo tercero

Gobernanza económica mundial y lucha contra el cambio climático

Cullen S. Hendrix¹

Resumen

Las instituciones de gobernanza económica global enfrentan desafíos sin precedentes en un momento crítico de la lucha contra el cambio climático. Mientras que las políticas industriales en las principales economías están impulsando un crecimiento en el despliegue de energías renovables, el auge del nacionalismo económico y la competencia geopolítica amenazan con socavar los marcos y enfoques multilaterales. La Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) están luchando por adaptarse a un panorama más volátil, marcado por disputas comerciales, compromisos insuficientes en materia de financiación climática y un multilateralismo en declive.

¹ Cullen S. Hendrix es investigador senior del Instituto Peterson de Economía Internacional, investigador senior no residente del Centro para el Clima y la Seguridad, autor colaborador del Informe IPCC de 2022 y autor colaborador de la 6.ª Evaluación Nacional del Clima de Estados Unidos. Las opiniones expresadas son suyas y no reflejan necesariamente la de sus compañeros ni la de estas organizaciones. Kimberly Clausing y Alan Wolff proporcionaron abundantes comentarios en un borrador anterior. Todos los errores y omisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

Las políticas proteccionistas en las economías avanzadas, incluidos los subsidios y los requisitos de contenido nacional, están reconfigurando las cadenas de suministro globales, mientras que las economías en desarrollo ricas en recursos están imponiendo restricciones a la exportación para capturar un mayor valor de los minerales críticos. Al mismo tiempo, los cambios políticos en las principales economías, en particular el retorno de un liderazgo estadounidense opuesto a la cooperación climática internacional, representan graves riesgos para los esfuerzos de gobernanza global.

En respuesta, las instituciones y políticas regionales y plurilaterales —como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono y la Directiva sobre Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa de la Unión Europea, así como la Asociación Económica Integral Regional de Asia— pueden contribuir a abordar las brechas de gobernanza. Sin embargo, estos enfoques fragmentados pueden no ser suficientes para satisfacer la magnitud de la financiación climática y la mitigación necesarias.

Este capítulo sostiene que las potencias intermedias y las coaliciones de terceros países serán fundamentales para sostener los mecanismos de gobernanza global. Asimismo, explora enfoques controvertidos, pero potencialmente viables, como la ayuda climática condicionada, para alinear los incentivos económicos con los compromisos de financiación climática. Sin un liderazgo institucional renovado, la acción climática corre el riesgo de verse socavada por una economía global fracturada.

Palabras clave

Gobernanza global, Financiación climática, Nacionalismo económico, Comercio, Multilateralismo.

Global economic governance and the fight against climate change

Abstract

The institutions of global economic governance are facing unprecedented challenges at a critical moment in the fight against climate change. While industrial policies in major economies are driving a surge in renewable energy deployment, rising economic nationalism and geopolitical competition threaten to undermine multilateral frameworks and approaches. The World Trade Organization (WTO), International Monetary Fund (IMF), and United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) are struggling to adapt to a more volatile landscape marked by trade disputes, inadequate climate finance commitments, and weakening multilateralism.

Protectionist policies in advanced economies, including subsidies and domestic content requirements, are reshaping global supply chains, while resource-rich developing economies are imposing export restrictions to capture more value from critical minerals. At the same time, political shifts in major economies, particularly the return of U.S. leadership that opposes international climate cooperation, pose dire risks to global governance efforts.

In response, regional and plurilateral institutions and policies—such as the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism and Corporate Sustainability Due Diligence Directive, as well as Asia’s Regional Comprehensive Economic Partnership—may help address governance gaps. However, these fragmented approaches may not be sufficient to meet the scale of climate finance and mitigation needed.

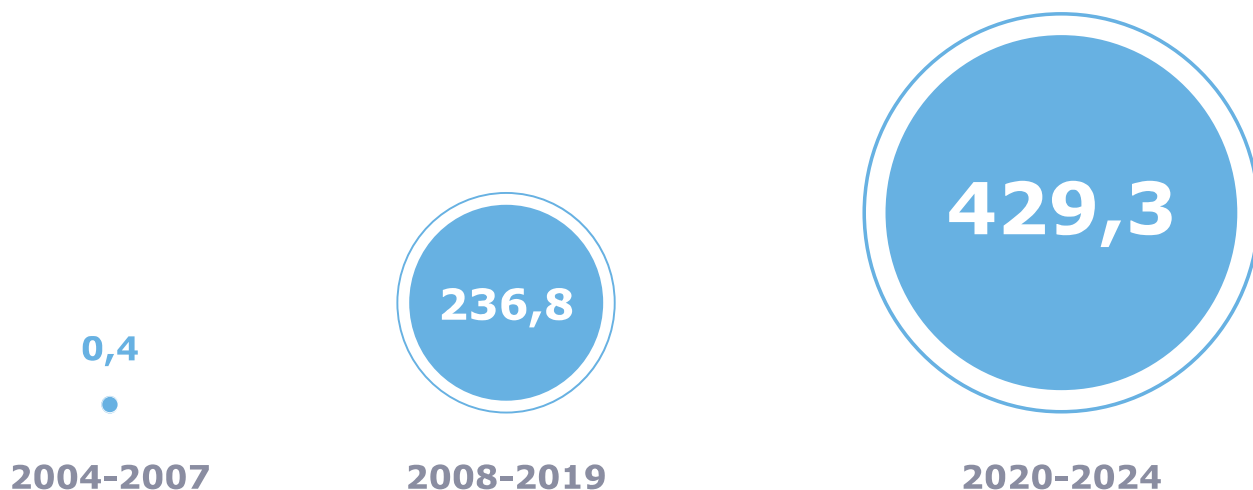
This chapter argues that middle powers and third-country coalitions will be critical to sustaining global governance mechanisms. It also explores controversial but potentially viable approaches, such as tied climate aid, to align economic incentives with climate finance commitments. Without renewed institutional leadership, climate action risks being undermined by a fractured global economy.

Keywords

Global governance, Climate finance, Economic nationalism, Trade, Multilateralism.

AUMENTO DEL PROTECCIONISMO EN EL SIGLO XXI

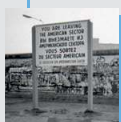
INTERVENCIONES POLÍTICAS PROTECCIONISTAS POR MES, BANCO MUNDIAL



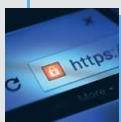
Intervenciones políticas liberalizadoras y perjudiciales, 2008-2024, según la base de datos Global Trade Alert (Banco Mundial 2024b). La base de datos define las intervenciones perjudiciales (que pueden incluir aranceles, requisitos de normas de origen, cuotas de importación y restricciones a la inversión de entrada) como aquellas intervenciones que discriminan los intereses económicos extranjeros. Las intervenciones liberalizadoras son las que eliminan estas barreras. La primera oleada de intervenciones perjudiciales se produjo durante la crisis financiera mundial (2007-2009); la segunda, durante la pandemia del COVID.

AUGE Y ESTANCAMIENTO

1991-2006



FINAL DE LA GUERRA FRÍA

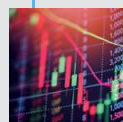


HIPERGLOBALIZACIÓN

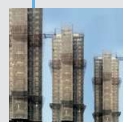


CREACIÓN DE LA
OMC, CMNUCC

2007-2009



CRISIS FINANCIERA
GLOBAL



RECUPERACIÓN LENTA EN
LOS PAÍSES EN DESARROLLO



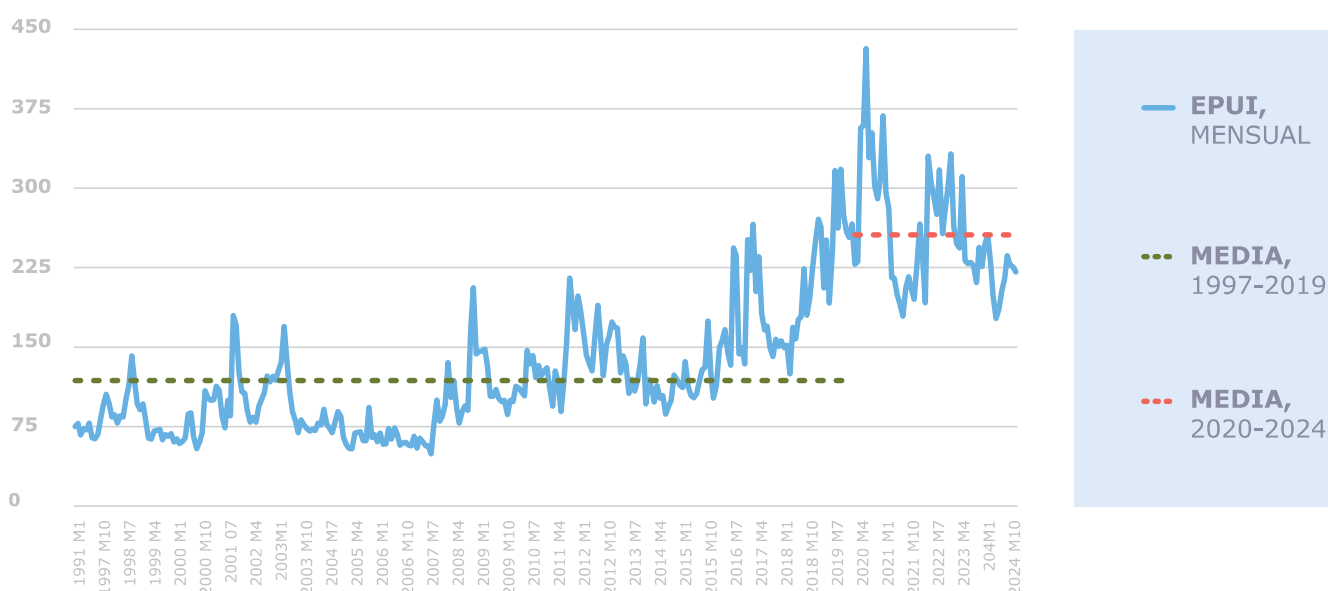
ECONOMÍA PROTEGIDAS (CHINA,
INDIA) COMPARATIVAMENTE
INTACTAS

CRECIENTE INCERTIDUMBRE POLÍTICA DURANTE/POST-COVID

ÍNDICE DE INCERTIDUMBRE DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

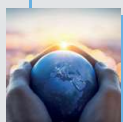
1997-2024

El índice Global de Incertidumbre de la Política Económica (EPUI), 1997-2024. El índice refleja el grado de falta de claridad o previsibilidad de las políticas económicas futuras, su aplicación y sus posibles efectos, lo que puede generar dudas o riesgos en la toma de decisiones de empresas, inversores, políticos y otros agentes. Entre 1997 y 2019, el índice registró una media de 118,6. Desde 2020, el índice ha alcanzando una media de 255,9 (hasta octubre de 2024).



DE LA GLOBALIZACIÓN

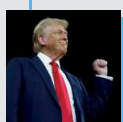
2016-2019



RECHAZO DE LA GLOBALIZACIÓN EN ALIANZA ANGLO-AMERICANA

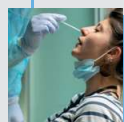


BREXIT



ELECCIÓN DE TRUMP

2020-2025



PANDEMIA COVID Y MEDIDAS PROTECCIONISTAS DE EMERGENCIA



INVASIÓN DE UCRANIA, CRISIS ENERGÉTICA EUROPEA



ADOPCIÓN DE POLÍTICA INDUSTRIAL EN GRUPOS DE RENTA POR PAÍSES

La lucha para mitigar el cambio climático atraviesa una encrucijada. Impulsadas por las políticas industriales de las principales economías, las instalaciones de energías renovables se han disparado en los últimos dos años y se prevé un despliegue aún más rápido en los próximos cinco años (Agencia Internacional de la Energía, 2024). China, el mayor emisor de GEI del mundo, ha implementado la energía solar y eólica a un ritmo vertiginoso y ha reducido los costes de producción de las principales tecnologías renovables. El segundo mayor emisor de GEI, Estados Unidos, está viviendo un gran auge de fabricación de energía verde fomentado por las leyes de infraestructura, inversión y empleo, y de reducción de la inflación. Los precios de minerales esenciales como el litio, el níquel y el grafito, fundamentales para el impulso del transporte sostenible y el almacenamiento de energía, han bajado de manera drástica, lo que ha reducido los costes de producción. En 2023, las emisiones de las economías avanzadas estuvieron en su punto más bajo desde 1973, a pesar de que, en conjunto, sus economías son tres veces mayores. La Unión Europea, a través de su mecanismo de ajuste en frontera por carbono (CBAM) y la Directiva sobre Diligencia Debida de las Empresas en materia de Sostenibilidad (CSDDD), está intentando implementar, algunos dirían imponer, un enfoque más global en cuanto a la fiscalidad del carbono, la mitigación del cambio climático y las prácticas sostenibles en la cadena de suministro.

Al mismo tiempo, el descontento con las instituciones que rigen la economía global está llegando al límite. Las mismas políticas industriales que han promovido el despliegue de las energías renovables están siendo impulsadas por un mayor proteccionismo y nacionalismo económico tanto en las economías avanzadas como en las de desarrollo. Las economías avanzadas, especialmente Estados Unidos, están subvencionando la producción nacional y utilizando o amenazando con utilizar diversas herramientas, tales como aranceles contra los socios de los acuerdos de libre comercio, requisitos en materia de contenido nacional y un mayor uso de exenciones en materia de seguridad nacional. Las economías en desarrollo y de renta media están adoptando sus propias políticas económicas nacionalistas, concretamente restricciones a la exportación o la prohibición total de minerales esenciales sin refinar. Estos países intentan seguir el ejemplo de Indonesia forzando la transformación de sus sectores extractivos en productos refinados de mayor valor añadido.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), instituciones nacidas en la década inmediatamente posterior al colapso de la Unión Soviética y al fin de la Guerra Fría, corren el riesgo de quedar obsoletas. La Ronda de Doha de negociaciones de la OMC (2001-presente) ha conseguido resultados mínimos y el mecanismo de resolución de diferencias de la OMC, diseñado para evitar guerras comerciales perjudiciales, no ha podido funcionar como estaba previsto desde diciembre de 2019. Desde el histórico Acuerdo de París de 2015, las conferencias de las partes (COP) de la CMNUCC solo han logrado avances graduales en el diseño de procesos y procedimientos para evaluar el progreso en cuanto al cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones de dicho acuerdo. Aunque la COP29 logró avances en la tan necesaria financiación climática para los países en desarrollo y de renta media, triplicando el compromiso anual de 100 a 300 mil millones de dólares para 2035, sigue estando por debajo de las necesidades evaluadas.

La necesidad de financiación es realmente alarmante. El segundo *Informe sobre la Determinación de las Necesidades* de la CMNUCC identifica un déficit de financiación acumulado de entre 5 y 6,9 billones de dólares para 2030, que sería necesario corregir para cumplir las contribuciones determinadas a nivel nacional de esos países (Comité Permanente de Finanzas, 2024). En 2022, los países de la OCDE superaron por fin el objetivo de los 100 mil millones de dólares en financiación climática (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2024a) y acordaron triplicar ese compromiso en la COP29. Se trata de un triunfo notable, aunque por debajo de las necesidades estimadas hasta 2030, y es probable que estas estimaciones infravaloren las necesidades combinadas no solo de financiación, sino también de desarrollo y transferencia de tecnología, y de creación de capacidades. La insatisfacción de los países en desarrollo es palpable: Chandni Raina, miembro del equipo negociador de India en la COP29, calificó el resultado de «parodia de la justicia»².

Este descontento se extiende a las economías avanzadas y al ámbito electoral. En 2024, los resultados electorales en las economías avanzadas fueron pésimos para los partidos en el poder, incluso en Estados Unidos, donde Donald Trump y los republica-

² Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2024/nov/24/cop29-climate-finance-deal-criticised-travesty-justice-stage-managed>

nos del Congreso ganaron un Gobierno unificado. Donald Trump retiró a Estados Unidos del Acuerdo de París en su primer mandato y lo hizo de nuevo en el segundo, a pesar de las reservas de aliados clave de EE. UU., como Israel, y de grandes petroleras occidentales, como Exxon y Shell, preocupadas por la aparente falta de estabilidad en la política estadounidense³. Pero no se trata de un fenómeno exclusivo de Estados Unidos: los partidos de derechas escépticos con el cambio climático consiguieron grandes avances en Austria, Francia y Alemania y las dos últimas son las economías más importantes de la Unión Europea. Las economías avanzadas están experimentando una ola de populismo que, en el futuro, amenazará la acción climática, lo que resulta preocupante para las grandes transferencias globales norte-sur, necesarias para cumplir los objetivos de mitigación y adaptación, por no hablar de la mitigación y adaptación climáticas en sus propias jurisdicciones (Campanella y Lawrence, 2024). Y a esta mezcla explosiva se le puede añadir el regreso de la gran competencia energética marcada por la guerra tecnológica verde entre Estados Unidos y China y la invasión de Ucrania por Rusia. Ahora que se acerca a su tercer año, la guerra en Ucrania se recrudece, pues muchos temen que en el segundo gobierno de Trump se retire el apoyo económico y militar de Estados Unidos al valiente esfuerzo bélico de Ucrania.

Dado que las instituciones mundiales de gobernanza económica y climática se enfrentan a fuertes vientos en contra, los enfoques plurilaterales o basados en clubes para la gobernanza económica y la mitigación del cambio climático ofrecen vías para avanzar. La Unión Europea, los bloques comerciales regionales como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) en Asia-Pacífico, los grupos de afinidad interregionales como los BRICS y los bancos regionales de desarrollo desempeñan un papel cada vez más importante en la gobernanza económica. En este capítulo se examinan las fuerzas geopolíticas y económicas que debilitan el funcionamiento de estas instituciones mundiales y la confianza en ellas, y se evalúan las perspectivas de los enfoques regionales para impulsar la mitigación y la financiación climáticas. Se evalúan las perspectivas para que los principales donantes occidentales vuelvan a adoptar la ayuda vinculada, incluida la finan-

³ Disponible en: <https://www.politico.eu/article/israel-us-donald-trump-gideon-behar-better-to-stay-in-paris-agreement-climate-cop29-war-gaza/>; <https://www.foxnews.com/politics/big-oil-breaks-trump-potential-second-withdrawal-from-paris-climate-agreement>

ciación climática. Y, en particular, se señala el papel de *terceros países*, es decir, todos aquellos que no sean Estados Unidos y China, las dos economías y emisores principales, en cuanto a la revitalización de las instituciones de gobernanza mundial. Si esto falla, los enfoques regionales no serán los mejores, pero pueden ser la única forma políticamente viable de lograr avances adicionales en una época de sentimiento antiglobalista y de creciente fragmentación geoeconómica.

1 Dos momentos multilaterales

La estructura de la gobernanza económica mundial debe mucho a dos periodos distintos de creación de instituciones separados por cincuenta años: las secuelas de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Las instituciones de Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se crearon en 1944 para ayudar a reconstruir las economías devastadas por la guerra y abordar las crisis de las balanzas de pagos y los problemas de sostenibilidad de la deuda, respectivamente⁴. En 1947 se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con la intención de eliminar las barreras al comercio internacional para acelerar la recuperación de la posguerra y crear una interdependencia económica que contribuyera a establecer relaciones pacíficas entre los países. Estas instituciones funcionarían en paralelo con un sistema de instituciones del bloque comunista que incluía el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), el Banco Internacional de Cooperación Económica (IBEC) y el Banco Internacional de Inversiones (IIB), que gestionaban los asuntos económicos entre las economías planificadas alineadas con la Unión Soviética. Estas estructuras funcionaban, en su mayoría, de forma independiente entre sí y los bloques «libre» y comunista interactuaban principalmente en las Naciones Unidas.

El colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría globalizarán, con éxito, el sistema de Bretton Woods, pues las alternativas del bloque comunista a estas instituciones desaparecieron junto con los regímenes que las crearon. La Ronda de Uruguay de negociaciones del GATT, iniciada en 1986, empezó a crear una estructura para la economía global que fuera más inclusiva con los países en desarrollo, que ya no estaban atrapados en el limbo

⁴ Un tercer pilar de la arquitectura de posguerra es la vuelta al patrón oro, que se abandonó finalmente en 1971 tras la decisión de Estados Unidos de poner fin a la convertibilidad dólar-oro.

entre el orden occidental, liderado por Estados Unidos, y el bloque comunista, liderado por la Unión Soviética. Ese mismo año, China obtuvo el estatus de observador y comenzó a trabajar para convertirse en miembro (2001). En 1994 concluyeron las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT y el 1 de enero de 1995 se creó la Organización Mundial del Comercio. El Protocolo de Kioto se firmaría dos años más tarde (1997), cumpliendo el mandato de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁵ de luchar contra el cambio climático limitando las emisiones de GEI y obligando a los países del Anexo I (países desarrollados a partir de 1992, responsables de una parte considerable de las emisiones históricas de GEI) a ayudar a los países en desarrollo y de renta media con financiación para el clima.

Estos dos periodos de amplio multilateralismo económico coincidieron con la aparición de Estados Unidos como superpotencia de Occidente (tras la Segunda Guerra Mundial) y como única superpotencia mundial (tras la Guerra Fría). La moderación de la Unión Soviética, bajo los secretarios generales Andropov, Chernenko y Gorbachev (1983-1989), concluyó con su colapso como entidad soberana y la reaparición de Rusia en la Asamblea General de las Naciones Unidas como una voz de orden mucho más liberal. Los pilares estructurales bajo los que funciona la economía global (las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT y la creación de la Organización Mundial del Comercio [OMC], la formación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la adhesión de China a la OMC) se erigieron durante un breve periodo en la historia posterior a la Segunda Guerra Mundial (1991-2001), cuando cuatro de las cinco grandes potencias de los P5 estaban en el «mismo bando».

Esa era ha terminado. Desde la crisis financiera mundial (2007-2009), aunque se ha acelerado en la década de 2010, ha aumentado el descontento con los pilares institucionales de la economía global. Las causas han sido diversas. En primer lugar, está la decepción por las consecuencias adversas de la liberalización del comercio para las economías avanzadas, especialmente el «choque chino» (Autor, Dorn, y Hanson, 2016; Autor *et al.*, 2020; Noland, 2020). Además, no se cumplieron las expectativas respecto a los efectos que tendría la liberalización del mercado, como la democratización y la paz mundial, especialmente en relación

⁵ Se estableció en el momento posterior a la Guerra Fría (1992).

con China y Rusia (Choi, 2023). Por último, la pandemia de la COVID-19 evidenció las vulnerabilidades de la cadena de suministro (Solis, 2020). Todas ellas son, en cierto modo, causas y consecuencias del regreso de la política de las grandes potencias entre Estados Unidos y sus aliados occidentales, por un lado, y China y Rusia, por otro. Es probable que la reelección de Donald Trump sea otro hito en el declive del multilateralismo, dada su preferencia por la gobernanza transaccional y bilateral.

La siguiente sección analiza el creciente nacionalismo económico tanto en las economías avanzadas como en las economías en desarrollo y de renta media y se centra específicamente en las políticas industriales y las restricciones a la exportación de materias primas fundamentales para el clima, que se han acentuado desde 2020. A continuación, se analiza el estado de las instituciones de gobernanza económica mundial, centrándose en la OMC, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la CMNUCC y prestando especial atención a las negociaciones en torno a la financiación climática. La siguiente sección aborda las instituciones regionales y plurilaterales que proporcionan gobernanza económica regional con grandes efectos colaterales, centrándose específicamente en la UE y en la Asociación Económica Integral Regional (RCEP). La última sección concluye con observaciones sobre el resurgimiento de un paradigma de ayuda transaccional y «ligada» en Occidente, así como sobre el papel de terceros países a la hora de hacer avanzar los esfuerzos de gobernanza económica mundial, a la sombra de la resurgente competencia entre grandes potencias.

2 Aumento del nacionalismo económico

El nacionalismo económico se define, de forma general, como una orientación política que refuerza los intereses económicos nacionales, de normal a través del proteccionismo, a menudo a costa de la coordinación política y los intereses económicos de socios comerciales. En contraposición con la amplia orientación del mercado hacia la globalización, el enfoque suele ser sumamente intervencionista por parte del Gobierno.

El periodo comprendido entre 1991 y 2006 fue un periodo de globalismo sin precedentes, durante el cual los acontecimientos comentados en la sección anterior (el final de la Guerra Fría o la creación de la OMC) y los avances en la tecnología de las comunicaciones y el transporte provocaron un auge del multila-

teralismo y el comercio mundial. De 1970 a 1991, el comercio como porcentaje del PIB mundial había crecido a una tasa media anual del 2 %⁶ y, entre 1992 y 2006, la media subió al 3 % (figura 1). Este periodo de «hiperglobalización» se caracterizó por el rápido crecimiento del comercio mundial de bienes y servicios, los flujos financieros y la aparición de cadenas mundiales de suministro de productos acabados, en particular aquellas que conectan China con las economías avanzadas (Subramanian y Kessler, 2013).

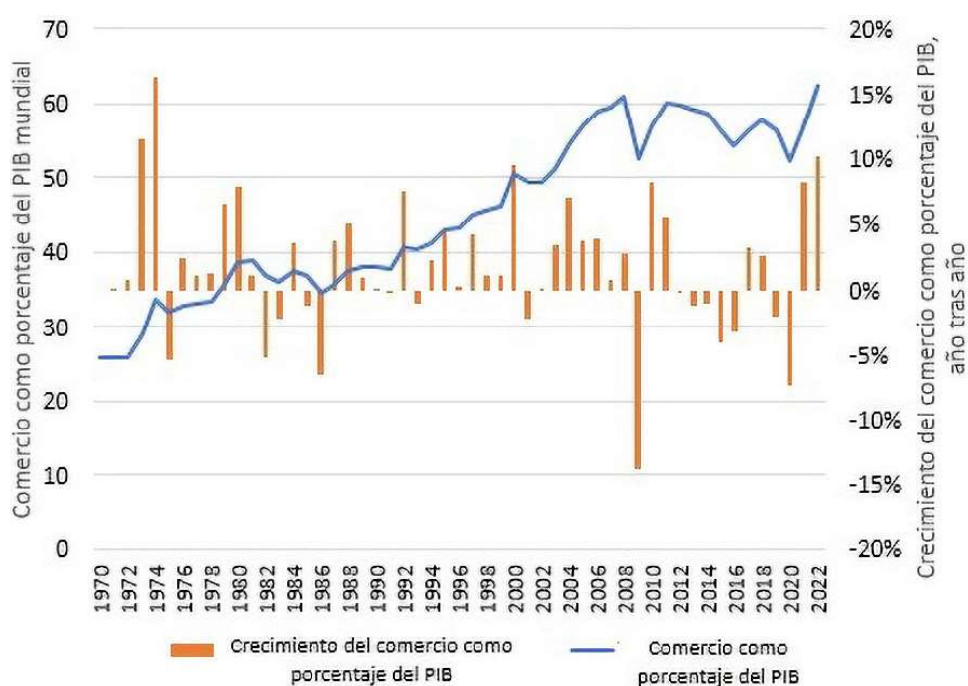


Figura 1. Comercio como porcentaje del PIB mundial, 1970-2022

Este periodo finalizó en tres etapas. La primera fue la crisis financiera mundial (2007-2009), durante la cual la tensión financiera en Estados Unidos se extendió a Europa, Asia y gran parte de América Latina y África. Los países que sortearon la crisis con mayor eficacia, como China e India, pudieron hacerlo en gran parte porque sus economías estaban menos expuestas en el ámbito financiero a los mercados mundiales y mucho más reguladas. La crisis financiera provocó un *shock* de la demanda que repercutió en todo el mundo, aunque un *shock* simultáneo de

⁶ La tasa media de crecimiento fue significativamente inferior (1,1 %), debido a los efectos atípicos de las crisis energéticas de 1973 y 1979. De 1992 a 2006, la tasa media de crecimiento fue del 3,4 %.

las materias primas ayudó a suavizar el impacto para los países exportadores de recursos.

La segunda etapa fue la doble sorpresa política del referéndum del Brexit y la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, ambas en 2016, alimentadas por el escepticismo ante la globalización y las virtudes de la integración de los mercados. En una de sus primeras medidas como presidente de Estados Unidos, Trump retiró a Estados Unidos de la Asociación Transpacífica, un acuerdo comercial preferencial entre doce economías de la cuenca del Pacífico que habría abarcado casi el 40 % del PIB mundial y el 20 % del comercio mundial (Banco Mundial, 2016). También inició la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que dio lugar al tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Este contenía normas de origen más estrictas (a petición de Estados Unidos), más acceso de los productores estadounidenses al mercado lácteo de Canadá, el fin del sistema de solución de diferencias entre Estados inversores y requisitos más estrictos para las normas de origen. Fue una señal de que el gobierno de Trump estaba interesado en reformar el TLCAN y el paradigma de la política comercial de Estados Unidos en términos más generales en favor de los intereses internos del país. Además, Trump inició una guerra comercial con China que continuaría su sucesor, Joe Biden. El no considerar a China como un socio con el que trabajar, sino una amenaza a la que contener, se ha convertido quizá en el único ámbito de consenso bipartidista en la política exterior estadounidense.

La última etapa, y quizá la más impactante, fue la pandemia de COVID-19. Además del elevado número de pérdidas humanas, la pandemia mundial puso de manifiesto importantes vulnerabilidades en las cadenas de suministro de productos de primera necesidad, como alimentos y suministros médicos (Laborde *et al.*, 2020; Gereffi, 2020), al igual que tecnologías avanzadas, como semiconductores y energías renovables (Ramani, Ghosh, y Sodhi, 2022; Ivanov y Dolgui, 2021). Los Gobiernos respondieron con un aluvión de intervenciones en políticas económicas, donde las intervenciones perjudiciales —definidas por el Banco Mundial como acciones unilaterales que discriminan los intereses comerciales extranjeros— superaron de forma significativa en número a las liberalizadoras (figura 2). El escepticismo ante la globalización, que hasta entonces había sido competencia de

la alianza angloamericana, se extendió rápidamente por toda la economía mundial.

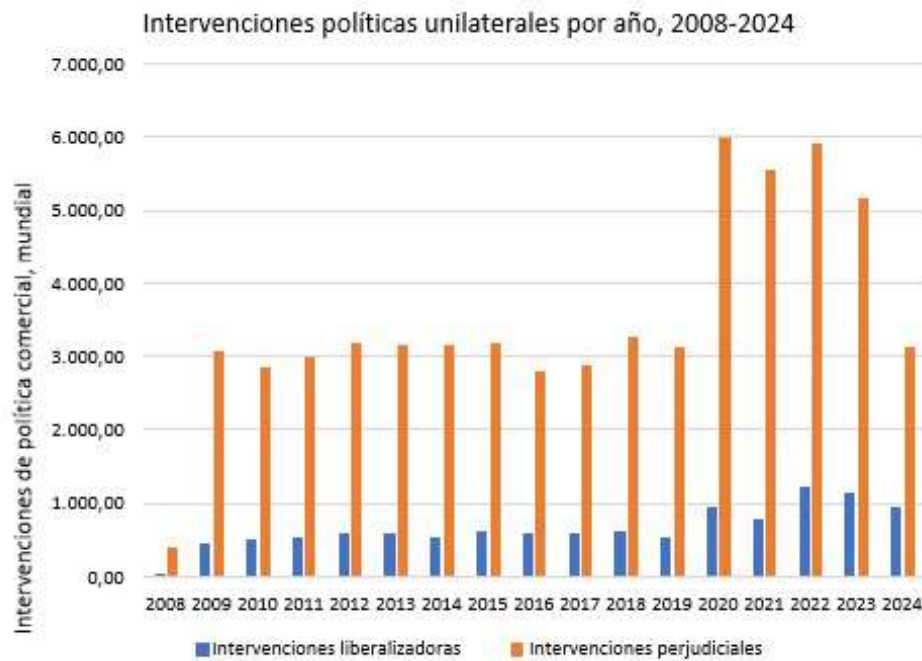


Figura 2: Intervenciones políticas liberalizadoras y perjudiciales (2008-2024) según la base de datos Global Trade Alert (Banco Mundial, 2024b).

La base de datos define las intervenciones perjudiciales (que pueden incluir aranceles, requisitos de normas de origen, cuotas de importación y restricciones a la inversión de entrada) como aquellas intervenciones que discriminan los intereses económicos extranjeros. Las intervenciones liberalizadoras son las que eliminan estas barreras. La primera oleada de intervenciones perjudiciales se produjo durante la crisis financiera mundial (2007-2009); la segunda, durante la pandemia del COVID

En lo que respecta a la mitigación del cambio climático, el creciente nacionalismo económico ha adoptado distintas formas según la posición de los países en las cadenas mundiales de suministro de energía limpia. Las economías avanzadas, en particular Estados Unidos, la UE, Japón y Corea, han tratado de promover una mayor fabricación nacional de semiconductores, tecnologías de energía limpia (módulos solares, turbinas eólicas, etc.) y, en menor medida, las materias primas fundamentales que las sustentan. China, que ocupa una posición dominante en el mercado de la producción de semiconductores «tradicionales» (es decir, menos potentes) y en el procesamiento y exportación de materias primas fundamentales, intenta ahora desarrollar una industria de semiconductores pionera propia. Esta decisión, no obstante, se le impuso después de que una coalición liderada por

Estados Unidos aplicara una serie de controles a la exportación destinados a limitar el acceso de China a estas tecnologías (Bown y Wolf, 2022). En respuesta a estas restricciones, China instauró los primeros controles de las exportaciones, y ahora sus propias prohibiciones totales, a un conjunto de materias primas fundamentales que van desde el antimonio hasta el galio, el germanio y sus derivados.

Para muchos países de renta media y en desarrollo, ricos en recursos, el nacionalismo económico ha adoptado la forma de controles o prohibiciones totales a la exportación de materias primas fundamentales. La transición a la energía verde está disparando la demanda de minerales esenciales como el litio, el cobalto, el grafito y los elementos de tierras raras. En busca de mejores resultados de desarrollo, estas economías ricas en minerales desean ir más allá de la minería y dedicarse a actividades de mayor valor añadido, como la transformación, para generar empleos mejor remunerados y aumentar los ingresos públicos.

De este modo, estos países siguen el modelo establecido por Indonesia, líder mundial en la producción de níquel, un elemento clave para la siderurgia, pero también para las baterías de los vehículos eléctricos. Indonesia ha prohibido las exportaciones de mineral de níquel sin refinar desde diciembre de 2020, obligando a invertir en fundiciones nacionales para procesar en el ámbito local los materiales destinados a la exportación. El éxito aparente de Indonesia en la transformación de níquel ha dado lugar a imitaciones, pues solo en los dos primeros años, el valor de sus exportaciones de níquel se triplicó y solo el 29 % del aumento se debió a la subida de los precios del níquel (Fondo Monetario Internacional, 2023). Los que se han dejado influir han sido, sobre todo, los Gobiernos africanos: países como Ghana, Namibia, Nigeria, Tanzania y Zimbabue están considerando o imponiendo prohibiciones a las exportaciones de mineral sin refinar de diversos materiales. Pero no es solo un fenómeno africano; Malasia ha prohibido la exportación de elementos de tierras raras sin procesar, Canadá ha introducido un control reforzado de las inversiones desde el exterior en su sector mineral (Longe *et al.*, 2023) e incluso Chile, quizá la economía de mercado más liberal de Latinoamérica, ha esbozado una estrategia nacional para el litio que exige asociaciones público-privadas en el desarrollo de los recursos de litio. El *downstreaming* del sector minero no está exento de dificultades —en particular las ingentes necesidades

energéticas (Hendrix, 2022)—, pero la amplia adopción de esta estrategia es una señal de su atractivo.

Una de las causas y efectos de esta marea creciente de nacionalismo económico ha sido el aumento de la incertidumbre de la política económica a escala mundial. Este aumento de la inestabilidad, o el grado de desacuerdo entre los mercados y los analistas expertos sobre la trayectoria probable de la economía, es conocido por retrasar la inversión y la contratación (Bernanke, 1983), las reducciones en el gasto de los hogares y las empresas y la restricción del crédito (Bordo, Duca, y Koch, 2016), con efectos más adversos para los países en desarrollo (Nguyen, Le, y Su, 2020). El Índice de Incertidumbre de Política Económica (Baker, Bloom, y Davis 2016; Davis, 2016) mide el grado de incertidumbre de las empresas, los inversores y los analistas económicos sobre las políticas gubernamentales relacionadas con la política fiscal y monetaria, la política comercial y la regulación.

Desde el inicio de la pandemia en 2020, la incertidumbre de la política económica a nivel mundial ha sido más del doble de la registrada entre 1997 y 2019 (figura 3). Gran parte de ese

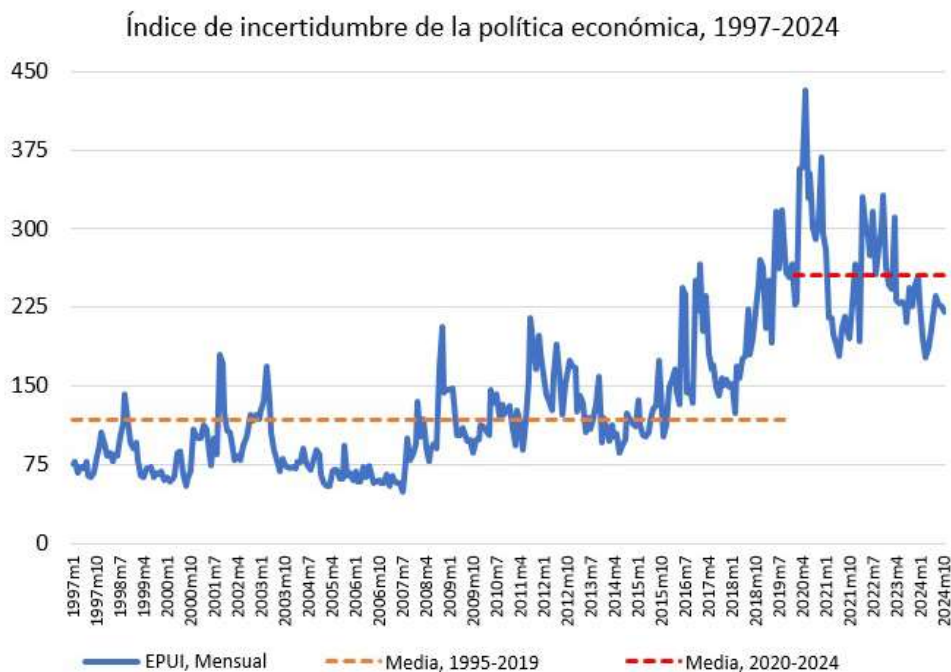


Figura 3: El índice Global de Incertidumbre de la Política Económica (EPUI, por sus siglas en inglés), 1997-2024. Entre 1997 y 2019, la media del índice fue de 118,6. Desde 2020, el índice ha alcanzado una media de 255,9 (hasta octubre de 2024). Fuente: Baker, Bloom y Davis (2016), Davis (2016), cálculos del autor

aumento se debe a las políticas de emergencia adoptadas durante la pandemia (2020-mayo de 2023), pero la incertidumbre sobre la política económica sigue siendo mayor desde el final de la pandemia que en cualquier otro periodo, salvo en los primeros meses del primer mandato del presidente Trump. Las primeras declaraciones del Gobierno de Trump en relación con los aranceles a China, Canadá y México, así como las amenazas de aranceles y sanciones financieras a los miembros de los BRICS, sugieren que el índice está a punto de dispararse en los próximos meses.

Desde la perspectiva de la acción climática mundial, esta tendencia puede interpretarse como una buena o una mala noticia. Visto como una buena noticia, es notable que políticas industriales como la Inflation Reduction Act, IRA, (2022) y el Pacto Verde Europeo (2019) hayan sido capaces de catalizar fuertes inversiones en energías renovables a pesar de un entorno político altamente incierto: el despliegue mundial de energías renovables y la capacidad de fabricación de renovables han aumentado incluso cuando el entorno político se ha vuelto cada vez más impredecible. Sin embargo, la victoria del partido republicano en las elecciones de 2024 sugiere que, al menos en Estados Unidos, muchos aspectos del entorno normativo favorable, como las generosas desgravaciones fiscales a los consumidores por adoptar energía solar y adquirir vehículos eléctricos, podrían revisarse sustancialmente o eliminarse por completo.

La lucha para mitigar el cambio climático mediante transiciones energéticas verdes a escala mundial se enfrenta ahora a un panorama complicado. El rápido despliegue de las energías renovables a pesar de la elevada incertidumbre política destaca su potencial de progreso continuo. Sin embargo, el creciente nacionalismo económico y el regreso de la competencia entre grandes potencias evidencian la precariedad de la lucha mundial contra el cambio climático. La siguiente sección aborda la cuestión de si las instituciones de gobernanza económica mundial estarán a la altura del desafío.

3 Gobernanza económica mundial: la OMC, el FMI, el Banco Mundial y la CMNUCC

3.1 Organización Mundial del Comercio (OMC)

En 2025, la OMC se encuentra en una crisis existencial. La organización tiene tres funciones básicas: coordinar la negociación

multilateral sobre las barreras comerciales, administrar los acuerdos comerciales y supervisar su cumplimiento y proporcionar un mecanismo de resolución de conflictos para abordar las disputas comerciales y evaluar los daños y perjuicios cuando proceda. La tercera función no está operativa desde 2019 debido al bloqueo de Estados Unidos a los nombramientos del Órgano de Apelación de la OMC. Sin un órgano de apelación operativo —el mecanismo de resolución de conflictos, que se basa en la capacidad de la OMC para dictar sentencias e imponer sanciones comerciales o medidas compensatorias—, su papel en la gobernanza de la economía mundial se ve considerablemente reducido. Sus otras dos funciones siguen operativas, pero la actual ronda de negociaciones de la OMC (Doha, 2001-presente) solo ha tenido éxitos limitados, como la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas y, sobre todo, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), que moderniza y simplifica los procedimientos de aduanas. Pero las negociaciones del AFC comenzaron antes de la Ronda de Doha. A finales de 2024, la secretaría de la OMC anunció que no seguiría adelante con el acuerdo muy esperado en materia de subvenciones pesqueras, que pretendía ayudar a nivelar las condiciones para los países en desarrollo y reducir las costosas emisiones de carbono (Sumaila *et al.*, 2021).

Los mayores retos para la OMC no residen en las negociaciones en sí, sino en el enfoque cada vez más unilateral de la política comercial que adoptan Estados Unidos, respecto a los aranceles y las excepciones por motivos de seguridad nacional, y China, en cuanto a la protección de la propiedad intelectual y las subvenciones. Así, el presidente Trump amenazó con sacar a Estados Unidos de la OMC en 2018, pero finalmente se quedó y debilitó la capacidad de aplicación de la organización. Un segundo gobierno de Trump podría ir más allá, con la posibilidad de retirar o suspender por completo las contribuciones estadounidenses al presupuesto de la OMC, que suponen el 11,43 % de sus gastos operativos (Organización Mundial del Comercio, 2024).

Sin embargo, la frustración con la OMC no es exclusiva de Estados Unidos. Los países en desarrollo, incluidas grandes economías como Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica, también tienen cierto recelo. Sus quejas van desde la subvención continuada de la agricultura de las economías avanzadas a las normas que limitan la libertad de almacenamiento público para la seguridad alimentaria, los recortes de las subvenciones pesqueras (algunas economías en desarrollo conceden subvenciones importantes) y las

disposiciones en materia de propiedad intelectual que aumentan el coste de los productos farmacéuticos que salvan vidas, muchos de los cuales no existirían si no fuera por los beneficios asociados a dichas disposiciones de propiedad intelectual. A pesar de que su modelo económico está sometido al escrutinio de la OMC, China sigue mostrando su apoyo, al igual que la Unión Europea, aunque la UE también ha buscado acuerdos comerciales más regionales, como el acuerdo EU-MERCOSUR. Estas posiciones podrían cambiar si aumenta el sentimiento antiglobalizador en la UE.

El valor de ser miembro de la OMC es directamente proporcional a lo siguiente: el acceso al mercado que ofrece a los Estados miembros; su papel a la hora de hacer menos costosas las negociaciones comerciales, en especial para los países en desarrollo, al proporcionar una ventanilla única; el mecanismo de aplicación que nivela las condiciones entre las economías grandes y pequeñas, y la previsibilidad que proporciona. El valor de la OMC disminuirá de manera considerable cuando las principales economías del mundo comiencen a cerrar el acceso a los mercados, actúen a través de una diplomacia más bilateral relacionada con el comercio, sigan debilitando la capacidad de la OMC para resolver disputas y, en general, opten por actuar al margen de las normas de esta organización. Perdurará de alguna forma y podrá constituir un valioso mecanismo para que terceros países mantengan el sistema de comercio mundial, incluso si algunas grandes economías deciden operar en gran medida al margen.

3.2 Fondo Monetario Internacional

Con la crisis climática, las funciones tradicionales del FMI de supervisar y abordar las crisis de las balanzas de pagos y financieras de los Gobiernos, así como de proporcionar orientación técnica y asesoramiento político, se han complementado con otras funciones relacionadas con la gobernanza climática. Más que mandatos completamente nuevos, se trata de extensiones de las competencias básicas del FMI. Lo tendrán difícil bajo una segunda presidencia de Trump, dada la posición de Estados Unidos como principal accionista del FMI, una participación que le confiere poder de veto sobre las principales decisiones institucionales (Ramos *et al.*, 2022).

Una de las principales funciones del FMI es supervisar las condiciones macroeconómicas y asesorar a los Gobiernos sobre los riesgos de su situación financiera. El FMI proporciona cada vez

más información sobre los riesgos climáticos en el marco de sus consultas del artículo IV⁷, incluidos los relacionados con las catástrofes naturales, las implicaciones de las transiciones energéticas y las crisis de precio, incluido su asesoramiento prolongado para frenar las subvenciones a los combustibles fósiles y el diseño, las implicaciones fiscales y los efectos macroeconómicos de los mecanismos de fijación de precios del carbono (Parry, Black, y Zhunussova, 2022).

Es probable que aumente la demanda de esta función por varias razones. En primer lugar, los riesgos climáticos están agravando los retos a los que se enfrentan los países en desarrollo y de renta media que más dependen del asesoramiento técnico del FMI. En segundo lugar, si se materializan flujos significativos relacionados con la financiación climática, se crearán grandes flujos financieros en países donde la capacidad de absorción puede no ser alta; las perturbaciones climáticas, como inundaciones, sequías y otros desastres naturales, son recurrentes y es probable que surjan desequilibrios macroeconómicos (Drabo, 2021). En tercer lugar, el aumento de los riesgos geopolíticos y de política económica obligará a los Gobiernos nacionales a dedicar más recursos al seguimiento de estos acontecimientos y a responder ante ellos, lo que pondrá a prueba los ya sobrecargados recursos burocráticos nacionales. Este reto se amplificará de manera considerable si la OMC deja de ser un foro eficaz para la negociación de la política comercial y la estandarización.

El FMI desempeña un papel limitado en la provisión directa de financiación climática. En plena pandemia (2022), se creó el Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (RSF) para ayudar a los países miembros a realizar inversiones estructurales a largo plazo en resiliencia climática y pandémica a bajo coste de crédito, con el fin de hacerlos menos susceptibles a futuras crisis macroeconómicas relacionadas con el clima o la pandemia. Los fondos están disponibles para los Gobiernos con niveles sostenibles de deuda pendiente, planes de alta calidad y viables para reformas estructurales que promuevan la resistencia climática, programas de financiación recurrentes apoyados por el FMI fuera de los servicios de emergencia y que cumplan los umbrales de ingresos identificados. Hasta ahora, los programas de RSF que han finalizado, como los de Barbados y Ruanda, han sido peque-

⁷ Las consultas del artículo IV son informes anuales sobre la salud macroeconómica y el panorama de las economías de los Estados miembros.

ños en magnitud, con un total de menos de quinientos millones de dólares comprometidos en ambos programas. Aunque estos programas de préstamos son bien recibidos, los rigurosos requisitos de elegibilidad y la magnitud de los fondos disponibles (un total acumulado por país de mil millones de derechos especiales de giro (DEG), equivalentes a unos 1,3 mil millones de dólares, suponen que el mecanismo será un proveedor especializado de financiación climática.

Bajo la dirección de Kristalina Georgieva y con el apoyo de la administración de Biden, el FMI ha avanzado mucho en cuanto a la integración de la concienciación y la sensibilidad climática en sus actividades (Ramos *et al.*, 2022). Estos esfuerzos estuvieron presentes, pero fueron más tenues, durante el periodo de dirección de Georgieva, que tuvo lugar en el primer gobierno de Trump (2019-2020). Este progreso podría frenarse bajo la presión del segundo gobierno de Trump, lo que añadiría urgencia a las recurrentes peticiones de reforma de la gobernanza del FMI.

3.3 El Banco Mundial

Como institución de Bretton Woods encargada de reducir la pobreza y promover el desarrollo económico, el Banco Mundial tiene un claro y amplio papel que desempeñar en la financiación de la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, así como en la realización de investigaciones básicas sobre la economía del desarrollo del cambio climático. En el año fiscal 2024⁸, el Banco Mundial destinó 42,6 mil millones de dólares a la financiación climática, lo que representa el 44 % de su total de 97 mil millones de dólares en financiación del desarrollo (Banco Mundial, 2024b). De este modo, el Banco Mundial va camino de cumplir su compromiso, anunciado en la COP28 de Dubái de destinar el 45 % de su financiación del desarrollo a la financiación climática.

Esto se hizo a través de tres canales distintos, cada uno con un mandato diferente. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) —que proporcionan respectivamente financiación para el desarrollo a los países de renta media y a los países en desarrollo que cumplen los requisitos (a tipos de interés favorables) y a los países de renta baja (sin intereses)— aportaron la mayor

⁸ Del 1 de julio de 2023 al 30 de junio de 2024.

parte, 31 mil millones de dólares, de la financiación climática del Banco Mundial. De esos 31 mil millones, aproximadamente un tercio se destinó a la adaptación. La Corporación Financiera Internacional, sección del Banco Mundial dedicada al sector privado en los mercados emergentes, aportó otros 9,1 mil millones de dólares. La Agencia de Garantía de Inversiones Multilaterales (MIGA), que promueve la inversión extranjera directa (IED) en los países en desarrollo proporcionando seguros contra riesgos políticos y mejoras de crédito, aportó los 2,5 mil millones de dólares restantes.

El Banco Mundial también acogerá la secretaría del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños (FRLD), creado en la COP27 y capitalizado inicialmente en la COP28⁹. El FRLD es un nuevo mecanismo de compensación que proporcionará subvenciones a países en desarrollo «especialmente vulnerables al cambio climático» para ayudas de emergencia en caso de catástrofe, reconstrucción de infraestructuras y algunos proyectos de refuerzo de la capacidad de recuperación a más largo plazo. Aún queda mucho por resolver, como la forma en que la junta y la secretaría del FRLD definirán el concepto de «especialmente vulnerable» y los criterios específicos para la concesión de ayudas y la evaluación de las necesidades. Pero, como se anunció en la COP29, el FRLD estará listo para aceptar contribuciones en 2025.

El mayor reto, como en todos los esfuerzos para financiar la mitigación del cambio climático, la adaptación y la reconstrucción, sigue siendo la capitalización. El total de los compromisos financieros con el FRLD ascienden en la actualidad a 731 millones de dólares, cuyos mayores contribuyentes son Francia e Italia (105 millones), los Emiratos Árabes Unidos (100 millones) y Alemania (97 millones). En cambio, Estados Unidos solo ha entregado 18 millones de dólares (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2024). Estas contribuciones representan solo el 0,2 % de las necesidades anuales de pérdidas y daños estimadas por la ONU en 300 mil millones de dólares para 2030 (Moore, 2024).

Además de la financiación climática, el Banco Mundial, al igual que el FMI, es una importante organización de investigación. Sus economistas han contribuido a la comprensión global de los aspectos económicos de la mitigación del cambio climático y su financiación, así como a cuantificar los costes de la inacción ante

⁹ Filipinas acogerá la junta directiva de la organización.

el cambio climático. Asimismo, también como el FMI, desempeña un papel importante en la consulta con los Gobiernos de los países miembros sobre cómo maximizar los beneficios de la financiación pública y privada para el clima y el desarrollo.

Por último, es probable que tanto el Banco Mundial como el FMI resten importancia al cambio climático de manera relativa, al menos en lo que a retórica se refiere, durante el segundo gobierno de Trump. El mayor cambio en términos políticos sería que el Banco Mundial suavizara su postura sobre la financiación de proyectos de combustibles fósiles, una medida que sería bien acogida por algunos Gobiernos de países en desarrollo (aunque no todos). El auge de las materias primas en el siglo ^{XXI} (2000-2014), durante el cual los precios de la mayoría de las comercializadas a escala mundial se duplicaron con creces, provocó un frenesí de exploración similar a la fiebre del oro que condujo al descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo y gas en lugares como Ghana, Guyana, Mozambique y Vietnam (Hendrix y Noland, 2014). Muchos países en desarrollo y de renta media ven con escepticismo la reticencia occidental a financiar el desarrollo de proyectos de petróleo y gas, tanto de forma bilateral como a través del Banco Mundial, argumentando que los combustibles fósiles son importantes fuentes de energía puente, en especial para aquellos que han contribuido de forma insignificante a las emisiones de GEI en el pasado (Osinbajo, 2021). Estos países en desarrollo tendrán alguien que los escuche con empatía en la Casa Blanca durante los próximos cuatro años.

3.4 La CMNUCC

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) no suele considerarse una institución de gobernanza económica mundial. Al igual que el GATT y, posteriormente, la OMC, la CMNUCC no es una institución financiera internacional ni un órgano normativo. Se trata más bien de una organización de tratados que proporciona un marco y un hogar institucional para las rondas de negociación (conferencias de las partes o COP) de las respuestas mundiales al cambio climático, que abarcan tanto los esfuerzos para reducir las emisiones de GEI como para proporcionar, cada vez más, la financiación climática necesaria a los países en desarrollo y de renta media.

A lo largo de veintinueve COPs¹⁰, la CMNUCC ha centralizado las negociaciones sobre el clima y ha apoyado un ecosistema de reuniones paralelas en las que la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones intergubernamentales establecen y coordinan las políticas climáticas. En 1997 se firmó en la COP3 el histórico Protocolo de Kioto. Este fue el primer tratado internacional que comprometió a un subconjunto de Gobiernos nacionales a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y proporcionar financiación climática a los países en desarrollo y de renta media. Desde el Protocolo de Kioto, el logro más significativo de la CMNUCC ha sido el Acuerdo de París (2016), en el que prácticamente toda la comunidad internacional se comprometió a limitar el calentamiento global a 2 °C, preferiblemente 1,5 °C, mediante contribuciones determinadas a nivel nacional y revisiones periódicas. Aunque es más exhaustivo en cuanto al número y a la diversidad de economías cubiertas, el Acuerdo de París se diferencia del Protocolo de Kioto en que los Estados miembros pueden desarrollar de manera unilateral sus objetivos de reducción de emisiones.

La CMNUCC se ha convertido en el centro de las disputas y maniobras políticas para establecer mecanismos y compromisos financieros («financiación climática»), tal y como se esbozó originalmente en el Protocolo de Kioto de 1997. Además de establecer objetivos vinculantes de reducción de emisiones de GEI para 37 países del Anexo B¹¹, el Protocolo de Kioto también exige que veintitrés países del Anexo II¹² financien la reducción de emisiones, así como la adaptación, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología hacia y para los países en desarrollo y de renta media.

Los mecanismos establecidos por el Protocolo de Kioto son difíciles de encajar con las realidades contemporáneas por al menos dos razones. En primer lugar, el protocolo estableció la responsabilidad de la financiación climática en función de las emisio-

¹⁰ A diciembre de 2024.

¹¹ Estos países son economías industrializadas avanzadas o emisores históricos que, en aquel momento, estaban en «proceso de transición a una economía de mercado», en concreto los Estados europeos sucesores de la Unión Soviética y los antiguos miembros del Pacto de Varsovia.

¹² Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos (firmado, pero no ratificado).

nes históricas y el estatus de la economía avanzada, limitando la responsabilidad a un pequeño grupo de democracias industrializadas avanzadas. Esto era razonable en 1997, cuando las economías avanzadas occidentales eran responsables de más del 60 % de las emisiones históricas y la antigua Unión Soviética y sus aliados del Pacto de Varsovia, también emisores significativos (en torno al 15 %), no estaban en posición de proporcionar financiación climática (Raupach *et al.*, 2007). Al hacerlo, no anticipó el cambiante panorama de las emisiones en el siglo XXI, en el que China, India, Indonesia y Brasil han crecido hasta convertirse en importantes emisores. Tampoco que China, en particular, emergería como un importante proveedor de financiación para el desarrollo y un competidor estratégico casi similar a Estados Unidos y sus aliados.

En segundo lugar, el Protocolo de Kioto no estableció responsabilidades para las economías ricas exportadoras de combustibles fósiles, cuya riqueza e influencia mundial se ha basado casi por completo en los hidrocarburos. Estas circunstancias, como el cambiante panorama de las emisiones y las crecientes fricciones geopolíticas, son clave en el déficit de financiación climática. Independientemente de los logros del Protocolo de Kioto, es difícil prever que los negociadores de los países del Anexo II estén dispuestos o sean capaces de comprometerse a financiar las necesidades masivas (estimadas en más de un billón de dólares al año hasta 2030) en presencia del oportunismo de los nuevos emisores y de los exportadores de hidrocarburos, muchos de los cuales disponen de importantes reservas fiscales. La cuestión fundamental de «quién paga» está ligada de manera inextricable al volumen de financiación climática que se ofrecerá. Y esta cuestión se ha vuelto aún más delicada desde que Estados Unidos se retiró del Acuerdo de París y de la coordinación con otras economías avanzadas en materia de financiación climática. Estados Unidos firmó el Protocolo de Kioto, pero nunca lo ratificó, por lo que la base jurídica para obligar a sus contribuciones es cuestionable. Bajo el segundo mandato de Trump no se deben esperar nuevos recursos estadounidenses para la acción climática.

En esta sección se han evaluado las instituciones mundiales de gobernanza económica y se ha comprobado que se enfrentan al reto del creciente nacionalismo económico, las fricciones geopolíticas entre las principales economías y emisores y las dudas sobre el futuro de la cooperación y el apoyo de EE. UU. a estos foros. El gran momento multilateral de la Posguerra Fría ha pasado y con

él también lo ha hecho el consenso en torno al orden de normas comerciales plasmado en el GATT/OMC. La frustración con las instituciones de la gobernanza económica mundial es generalizada, incluso entre los electores de las economías avanzadas.

A pesar de las sombrías perspectivas a escala mundial, hay muchos foros regionales o plurilaterales, desde la UE hasta las organizaciones de desarrollo regional y los bloques comerciales, que proporcionan gobernanza económica de forma más fragmentaria. En la siguiente sección se analizan las instituciones seleccionadas y las principales innovaciones políticas que han producido.

4 Acuerdos regionales con implicaciones mundiales

4.1 Unión Europea

Entre los acuerdos plurilaterales de gobernanza, la UE destaca por la profundidad de su integración de mercado y gobernanza, su dependencia de las importaciones energéticas y su énfasis en la protección del medio ambiente. Además, como segunda o tercera economía y comerciante mundial más grande¹³, la UE tiene poder de mercado para configurar los mercados y las normas mundiales. Además, como la UE centraliza la política comercial en la política comercial común, aporta una importante cuota de mercado y poder de negociación a las negociaciones internacionales.

Esta sección analiza tres políticas o normativas relacionadas con el clima que promueven la mitigación o tienen implicaciones para los mercados energéticos mundiales: el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (ETS), el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) y, por último, la Directiva de Diligencia Debida sobre Sostenibilidad Corporativa (CSDDD). Sin embargo, la débil recuperación económica de la UE tras la pandemia y el creciente sentimiento populista anticlimático pueden dificultar el mantenimiento de estas y otras políticas relacionadas con la mitigación.

Aunque los mecanismos de comercio de derechos de emisión fueron pioneros en Estados Unidos¹⁴, el Régimen de Comercio de

¹³ Tanto si se utiliza el PIB a precios constantes como si se tiene en cuenta la paridad del poder adquisitivo, según el FMI (2024).

¹⁴ En 1990, Estados Unidos introdujo objetivos vinculantes de emisiones de dióxido de azufre (SO₂) para las centrales eléctricas y asignó topes transferibles. De 1995 a 2023, las emisiones de SO₂ disminuyeron un 89 % (Environmental Protection Agency, 2024).

Derechos de Emisión (ETS) de la UE es la plataforma de este tipo más grande y líquida del mundo. Los economistas llevan mucho tiempo ensalzando las virtudes de los sistemas de comercio de derechos de emisión, que establecen límites anuales de emisiones (que disminuyen con el tiempo) para las industrias cubiertas y asignan derechos de emisión a las empresas que operan en ellas. Como estas asignaciones son transferibles, se crea un incentivo de mercado para que las empresas adopten prácticas de ahorro de GEI con el fin de vender las partes no utilizadas de sus cuotas. El ETS representa aproximadamente el 87 % del mercado mundial del carbono. Además de contribuir a reducir las emisiones, en especial las procedentes de la generación eléctrica, el ETS ha servido de modelo para otros mercados del carbono. En 2023, la UE introdujo un segundo mercado, el ETS2, que extenderá prácticas similares a las emisiones relacionadas con la construcción y el transporte.

Sin embargo, el ETS plantea un reto fundamental: mientras que sectores como el de generación eléctrica son en gran medida no comercializables y suelen estar muy regulados, las empresas europeas que fabrican productos intensivos en carbono como el acero, el cemento y el aluminio se encuentran teóricamente en desventaja: se ven obligadas a internalizar los costes de las emisiones de carbono, mientras que los productos competidores fabricados en otros lugares no lo están. Esto plantea problemas de competitividad para los productores europeos y se cree que fomenta la deslocalización de actividades intensivas en carbono a otras jurisdicciones («fuga de carbono»), a pesar de que hay pocas pruebas que sugieran que el ETS perjudica la competitividad de las empresas (Verde, 2020). No obstante, estas pruebas se basan en un conjunto limitado y predominantemente no comercializable de industrias.

Para evitar la fuga de carbono y situar a los productores nacionales en igualdad de condiciones, la UE ha introducido el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM). El CBAM impondría una tasa a los productos importados de industrias con alto riesgo de «fuga» —como el acero, el cemento y el aluminio, pero también a los fertilizantes—, según las emisiones generadas en su producción y en base a la diferencia entre el precio del carbono de la UE¹⁵ y cualquier precio del carbono en el país exportador. Además de evitar la fuga de carbono, el CBAM también crea un

¹⁵ Aproximadamente 68 euros a partir del 6 de diciembre de 2024.

incentivo para que los países que exportan al mercado de la UE adopten su propio precio del carbono (Boute, 2024). El CBAM se encuentra actualmente en una fase transitoria, durante la cual los importadores de bienes intensivos en carbono están obligados a informar sobre las emisiones de carbono incorporadas en los bienes importados. A partir de 2026, el CBAM empezará a imponer derechos a las importaciones. En cierto sentido, el CBAM utiliza el acceso al mercado como recompensa por las inversiones en generación de electricidad y prácticas industriales en el extranjero que reducen las emisiones.

El CBAM ha tenido un éxito notable a la hora de catalizar el interés de los responsables políticos por la tarificación del carbono y los ajustes en la frontera del carbono. Desde que se propuso el CBAM en 2021, el número de mecanismos de fijación de precios o ajuste en frontera implementados, en análisis, en consideración o en desarrollo ha aumentado en todo el mundo de menos de diez a más de 40 (Clausing *et al.*, 2024). Además, representa quizá el enfoque más compatible con los incentivos del mercado para reducir las emisiones, ya que proporciona incentivos que maximizan tanto los beneficios como los ingresos para que las empresas y los Gobiernos *de fuera* de la UE converjan hacia las normas de la UE (Clausing y Wolfram, 2023).

No obstante, el CBAM ha recibido críticas tanto de otras grandes economías, principalmente Estados Unidos y China, como de países en desarrollo. Estados Unidos, que no pone precio a las emisiones de carbono¹⁶, y China, que tiene un precio del carbono mucho más bajo (en torno a 9 euros), se oponen por motivos de competitividad. Las objeciones de los países en desarrollo son similares, pero más amplias, y llegan a destacar la naturaleza ardua de los informes de emisiones que exigirá el CBAM, en especial a la luz de las deficiencias de capacidad y la limitada financiación disponible para descarbonizar los sistemas energéticos y reducir las emisiones incorporadas en las exportaciones de los países en desarrollo (Magacho, Espagne y Godin, 2024). A pesar de los importantes logros del CBAM como mecanismo para promover la descarbonización, supone otra fuente de crecientes fricciones comerciales y geopolíticas.

Por último, la Directiva de Diligencia Debida sobre Sostenibilidad Corporativa de la UE (CSDDD), que entró en vigor en julio de 2024,

¹⁶ California, el estado más poblado y económicamente productivo de Estados Unidos, tiene un precio del carbono de aproximadamente 40 dólares.

tendrá importantes repercusiones en la gobernanza medioambiental y las cadenas de suministro mundiales. La CDSDDD establece un conjunto de normas para toda la UE sobre prácticas e informes de diligencia debida en materia de derechos humanos y medio ambiente con la intención de identificar, prevenir o mitigar los impactos negativos sobre los derechos humanos y el medio ambiente a lo largo de la cadena de valor de las empresas. La CSDDD se dirige a las grandes empresas: empresas establecidas en la UE con más de mil empleados y un volumen de negocios neto mundial superior a 450 millones de euros. Además, se aplicará a las empresas de fuera de la UE que alcancen el umbral de volumen de negocios en la UE, así como a las franquicias de fuera y dentro de la UE con umbrales de volumen inferiores.

Sin embargo, la naturaleza de la directiva, que hace a estas grandes empresas responsables de toda su cadena de suministro, incluidas las prácticas de los proveedores, implica que sus efectos se extenderán por todo el planeta. Al igual que el CBAM, el objetivo es incentivar un mejor comportamiento en materia de derechos humanos y medio ambiente en general, utilizando el acceso al mercado de la UE como incentivo para las empresas extranjeras. Pero este acceso no será gratuito: además de los costes de cumplimiento de la directiva, reconfigurará las cadenas mundiales de suministro hacia jurisdicciones donde el control, en especial por parte de terceros especialistas, será más fiable. En China, donde las auditorías de terceros y los auditores se enfrentan a un entorno operativo cada vez más difícil, los efectos serán probablemente negativos en términos netos, al igual que en otros países con entornos mediáticos y de sociedad civil muy restrictivos (Hendrix y Noland, 2021).

4.2 Asociación Económica Integral Regional (RCEP)

A diferencia de la UE, la RCEP es un ejemplo de enfoque del comercio y la integración de mercados que no aborda específicamente el cambio climático. La RCEP es el mayor acuerdo comercial preferencial o bloque comercial del mundo. También es el más reciente, ya que entró en vigor el 1 de enero de 2022. Sus quince Estados miembros representan en torno al 30 % de la población y el PIB mundiales, pero el 38 % de las emisiones, impulsadas sobre todo por China e Indonesia, cuyas economías son relativamente intensivas en GEI. Los miembros varían mucho en tamaño de mercado y contribución a las emisiones globales

(Hourn, 2024), como se ve en la tabla 1. Incluye las tres mayores economías de Asia oriental y sudoriental (China, Japón y Corea del Sur), así como algunas de las más pequeñas y menos desarrolladas.

País	Porcentaje de PIB global (%), 2023	Porcentaje de emisiones de GEI global (%), 2023	Población (millones), 2024
China	17,4	27,0	1,410
Japón	5,1	3,0	125
Corea del Sur	1,6	1,8	52
Australia	1,6	1,1	26
Indonesia	1,2	2,3	273
Tailandia	0,6	0,8	70
Malasia	0,4	0,7	33
Filipinas	0,4	0,5	110
Singapur	0,4	0,1	5,7
Vietnam	0,3	0,8	97
Nueva Zelanda	0,2	0,1	5
Birmania	0,1	0,3	54
Camboya	0,1	0,1	16
Laos	<0,1	<0,1	7
Brunéi	<0,1	<0,1	0,4
TOTAL	29,6	38,8	2284,1

Tabla 1: Participación de los miembros de la RCEP en el PIB mundial, las emisiones de GEI y la población. Fuente: IMF (2024), Our World in Data (2024) y UN Department of Economic and Social Affairs (2024)

Con una representación de casi el 40 % de las emisiones mundiales, el futuro energético de la RCEP y sus miembros será fundamental para hacer frente al continuo crecimiento de las emisiones. Si finalmente se aplica en su totalidad en 2032¹⁷, la RCEP reducirá las barreras comerciales entre los Estados miembros para la mayor parte del comercio de bienes, lo que aumentaría de manera sustancial la producción económica. Sin embargo, a menos que los miembros de la RCEP cambien de forma radical

¹⁷ Los diez años de aplicación y las reducciones arancelarias escalonadas comenzaron cuando el tratado entró en vigor en 2024.

sus *mix* energéticos hacia las renovables, estas ganancias económicas vendrán acompañadas de un enorme presupuesto de carbono, estimado en hasta un 3,1 % de aumento anual de las emisiones mundiales, aproximadamente el doble de la tasa de crecimiento mundial de los últimos años (Tian *et al.*, 2022).

Estas estimaciones suponen una intensidad fija de GEI en la producción económica, por lo que existe un amplio margen para inclinar la curva mediante el despliegue de energías renovables. Estas tecnologías están creciendo, pero de forma desigual entre los Estados miembros y oscilan entre más del 90 % en Laos y menos del 2 % en Brunéi, aunque representan las dos economías más pequeñas. Las mayores economías del bloque, China, Japón y Corea del Sur, están desplegando energías renovables a distintos ritmos y China ya ha superado sus objetivos oficiales de despliegue para 2030. El crecimiento en Japón y Corea del Sur ha sido mucho más lento, a pesar del evidente atractivo de las energías renovables para estas economías que, como China, dependen en gran medida de las importaciones energéticas.

Sin embargo, el impulso para hacer más verde el *mix* energético dentro de la RCEP no vendrá directamente de la propia RCEP. El acuerdo no contiene disposiciones específicas y vinculantes sobre emisiones o despliegue de energías renovables. En cambio, bajará los costes al reducir los aranceles sobre los bienes medioambientales, incluidos los módulos de energía solar y eólica y los sistemas de almacenamiento de energía asociados. En la medida en que la RCEP proporciona economías de escala beneficiosas, puede contribuir a reducir la intensidad energética de la producción simplemente deshaciéndose de las empresas con costes de producción y emisiones de carbono más elevados. Pero estos efectos son aspiracionales y secundarios al principal efecto buscado: crear un mercado asiático común que impulse de forma sustancial el comercio intrarregional.

Esta falta de ambición en el frente climático es notable no solo por la contribución de las economías de la RCEP al comercio y las emisiones mundiales, sino también porque la RCEP es una importante plataforma potencial para ofrecer soluciones climáticas. La dotación de factores y recursos naturales de sus Estados miembros, así como su enorme escala, sugieren que puede ser una potencia a la hora de introducir en el mercado mundial tecnología para mitigar el cambio climático. Si esta escala se combinara con objetivos de emisiones o de *mix* energético, podría convertirse en un motor clave de la reducción de las emisiones mundiales.

5 Conclusiones y perspectivas de futuro

Las instituciones de gobernanza económica mundial se encuentran quizá en su punto más vulnerable desde los años setenta. Sin embargo, la historia de esa década fue, en definitiva, una historia de renovación y adaptación institucional. Puede que el sistema de tipos de cambios fijos de Bretton Woods se haya derrumbado, pero el FMI y el Banco Mundial se adaptaron a nuevas funciones y mandatos y el GATT siguió acumulando miembros, sentando las bases para el florecimiento de la economía mundial en las décadas siguientes. El tiempo determinará si estas instituciones serán lo suficientemente flexibles como para sobrevivir al creciente populismo económico y a la competencia geopolítica. El resto de esta sección analiza un mecanismo potencialmente controvertido para hacer que una parte de la financiación climática necesaria sea compatible con los incentivos para las economías avanzadas en un contexto de creciente nacionalismo económico. Además, se señala el importante papel que tendrán terceros países o «potencias intermedias» a la hora de trazar el futuro de la gobernanza económica mundial, que en la actualidad está siendo impulsada por un conjunto de acuerdos de ámbito más regional con ramificaciones mundiales.

5.1 Reaparición de la ayuda vinculada

Reintegrar la ayuda vinculada puede ser un medio para proporcionar la financiación climática necesaria que sea compatible con los incentivos en un contexto de creciente nacionalismo económico y competencia geopolítica, en especial en las economías avanzadas y en las grandes economías en desarrollo y de renta media. Las ayudas vinculadas constituyen el apoyo al desarrollo que exige que el beneficiario adquiera bienes o servicios del país donante o de terceros países especificados. Un ejemplo de este tipo de ayudas es la financiación militar exterior estadounidense (FMF, por sus siglas en inglés), que suele exigir a los receptores que utilicen la ayuda para adquirir armas y servicios estadounidenses relacionados.

En este contexto, la ayuda vinculada podría utilizarse para promover una mayor disposición a proporcionar financiación climática subvencionando el despliegue de tecnologías verdes en el mundo en desarrollo y la producción de esas tecnologías en economías avanzadas, grandes economías en desarrollo y de renta

media. La lógica es sencilla. La reducción de las emisiones de GEI es un bien público mundial costoso. Los bienes públicos mundiales estarán infraprovisos a menos que haya un gran proveedor (o club de proveedores) que se beneficie lo suficiente de manera individual como para proporcionarlos o que se ofrezcan incentivos selectivos (es decir, alguna forma de compensación a los contribuyentes) (Olson, 1965).

Al vincular la financiación verde a la compra de bienes de producción nacional, las economías avanzadas y las grandes economías en desarrollo y de renta media podrían proporcionar la financiación climática necesaria y promover las industrias nacionales de sus países. Una variante de este argumento fue expuesta con contundencia por Brian Deese (2024) en «The Case for a Clean Energy Marshall Plan» en *Foreign Affairs*, con especial énfasis en la política estadounidense. Sin embargo, en principio, la idea se aplicaría a cualquier país que proporcione ayuda al desarrollo, se haya comprometido a proporcionar financiación climática en condiciones favorables y tenga una buena base industrial que produzca tecnologías verdes.

En los círculos del desarrollo, la ayuda vinculada está mal vista. Se considera ineficaz, ya que a menudo obliga a los beneficiarios a abastecerse de bienes y servicios que podrían adquirir más baratos en el mercado abierto. Puede perjudicar a las economías de los países receptores al impedir el desarrollo de sus propios sectores privados y empresas estatales que, de otro modo, podrían proporcionar bienes y servicios «vinculados». Y es intrínsecamente interesado desde la perspectiva del donante, en lugar de orientarse hacia el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. Estas son las principales razones por las que el Comité de Ayuda al Desarrollo (2024), CAD, de la OCDE recomienda de manera oficial a sus miembros que desvinculen la ayuda al desarrollo y así lo viene haciendo desde 2001. En 2022, la ayuda vinculada representó el 19 % de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los miembros del CAD (Simonds, 2024).

Cabe destacar que la advertencia de desvincular la ayuda se produjo en 2001, en un momento en que los miembros del CAD eran responsables de la mayor parte de la ayuda exterior a través de canales tanto directos (bilaterales) como indirectos (bancos de desarrollo). En aquel momento, la desvinculación de la ayuda era una cuestión que afectaba a un conjunto relativamente homogéneo de democracias avanzadas con orientaciones muy similares hacia el orden liberal. Desvincular la ayuda consistía, por tanto,

en resolver dilemas de coordinación entre países con objetivos y sensibilidades similares.

El panorama actual es muy distinto. Aunque el CAD sigue proporcionando la mayor parte de la ayuda oficial al desarrollo, la comunidad de donantes es mucho más diversa y los donantes/proveedores de ayuda que no pertenecen al CAD no tienen reparos en utilizar la ayuda en su beneficio. En 2001, los donantes bilaterales no pertenecientes al CAD proporcionaron el 2,2 % de la AOD bilateral combinada de miembros CAD y no CAD; entre 2018 y 2021, ese porcentaje creció hasta el 12,6 %¹⁸. Sin embargo, esta cifra subestima en gran medida el cambiante panorama de la ayuda al desarrollo: China no está incluida en estas estadísticas, en parte porque en el siglo *xxi* ha evitado en gran medida el modelo tradicional de ayuda en condiciones favorables que encarnan los enfoques de los miembros del CAD.

Aunque China sí que proporciona alguna ayuda en formas que se corresponden con la definición de AOD del CAD¹⁹, sus recientes iniciativas de desarrollo de gran envergadura, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR, o Belt and Road Initiative-BRI), han llegado en forma de préstamos sin intereses o por debajo del mercado para la construcción de instalaciones públicas y grandes proyectos de infraestructuras (Yuan, Su, y Ouyang, 2022). Estos proyectos suelen emplear principalmente mano de obra china y recursos procedentes de China. También conllevan condiciones diplomáticas, como el no reconocimiento de Taiwán (Hendrix y Noland, 2014; Yuan, Su, y Ouyang, 2022). De este modo, la ayuda china está explícitamente ligada y condicionada a la cooperación diplomática, como no lo ha estado la ayuda de los donantes del CAD en el siglo *xxi*.

¹⁸ En 2022, este porcentaje se redujo al 9,2 % debido sobre todo al desvío de ayuda a Ucrania desde los miembros del CAD en Norteamérica y Europa tras la invasión de ese país por Rusia. *Fuente:* Cálculos del autor basados en datos de la OCDE (2022).

¹⁹ La AOD es la financiación del desarrollo:

«[...] proporcionada por organismos oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o por sus agencias ejecutivas; y cada una de estas transacciones: se administra teniendo como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; y es de carácter concesional. En las estadísticas del CAD, esto implica un elemento de subvención de al menos: 45 % en el caso de préstamos bilaterales al sector oficial de los países menos desarrollados (LDC) y otros países de renta baja (LIC); 15 % en el caso de préstamos bilaterales al sector oficial de los países de renta media-baja (LMIC); 10 % en el caso de préstamos bilaterales al sector oficial de los países de renta media-alta (UMIC); y 10 % en el caso de préstamos a instituciones multilaterales» (OCDE, 2024b).

China no es la única que actúa de este modo. Los Estados del Golfo, ricos y exportadores de hidrocarburos, en particular Arabia Saudí, Catar y los Emiratos Árabes Unidos, han proporcionado y proporcionan ayuda al desarrollo en consonancia con sus objetivos diplomáticos y estratégicos, especialmente en Oriente Medio y el Norte de África (Young, 2022). El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos ha calificado estas prácticas de «diplomacia de rescate», en la que los Estados del Golfo proporcionan financiación en tiempos de crisis a los Gobiernos de Oriente Medio y el Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) a cambio de apoyo en los foros internacionales o concesiones políticas (Alhasan y Lons, 2023), aunque estos Estados también financian programas más convencionales dirigidos a la mitigación de la pobreza. Rusia también sigue en gran medida este modelo, con su ayuda dirigida a regiones estratégicas (la antigua Unión Soviética, África, América Latina) y otorgada a países que apoyan sus posiciones en cuestiones polémicas en la ONU, como el reconocimiento diplomático de Abjasia y Osetia del Sur (Asmus, Fuchs, y Müller, 2018).

Con el aumento de las tensiones geopolíticas, no será sorprendente que los países occidentales vuelvan a apostar por la ayuda vinculada, tanto general como específica, en lo que respecta a la financiación de la mitigación climática. Esta no es ni será la mejor solución. Sería una solución ineficaz que proporcionaría menos mitigación por dólar comprometido. Pero puede ser uno de los pocos mecanismos por los que las grandes transferencias climáticas norte-sur podrían conciliarse con el creciente nacionalismo económico —tanto específico de tecnología verde como general— en los países avanzados, grandes países en desarrollo y de renta media.

5.2 El papel de los terceros países

El futuro de la gobernanza económica multilateral puede estar en manos de terceros países. El sistema internacional tiende tanto hacia un equilibrio de poder bipolar, con Estados Unidos y China como polos, y una reducción de lo que estas grandes potencias consideran de interés nacional. La competencia entre grandes potencias que surja puede parecerse más a la bipolaridad del siglo XVIII durante el periodo mercantilista que a los multilateralismos enfrentados de la Guerra Fría, con las políticas de Estados Unidos y China impulsadas tanto por preocupaciones de seguridad como por el nacionalismo económico.

Por muy importantes que hayan sido estos polos —tanto como mercados como también, en el caso de Estados Unidos, como garante de la libertad de navegación y la seguridad en alta mar—, solo representan el 22 % del comercio mundial de bienes y servicios²⁰. Países y organizaciones regionales como la UE, Japón, Reino Unido, Corea, India y Singapur tienen mucho que perder si las instituciones de la gobernanza económica mundial se vuelven obsoletas, al igual que las numerosas economías pequeñas y abiertas de los países en desarrollo y de renta media, especialmente aquellos países con instituciones de gobernanza débiles (Tang y Wei, 2009). Si se revitaliza la gobernanza económica mundial en general y con respecto a la mitigación y adaptación al clima en particular, la responsabilidad caerá en estos países, que tienen mucho que perder y poco, o nada, que ganar en un mundo de crecientes fricciones geopolíticas.

Este capítulo empezó analizando dos periodos durante los cuales se formaron las instituciones de la gobernanza económica mundial: el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial y el final de la Guerra Fría. En ambos periodos, un Estados Unidos²¹ hegemónico trató de crear instituciones que pudieran asegurar cambios en la economía mundial que sobrevivieran a estos fugaces momentos geopolíticos: un conjunto de instituciones que proporcionarían los beneficios de la estabilidad hegemónica —sobre todo mercados abiertos— incluso en ausencia de una hegemonía. Si un segundo gobierno de Trump retira a Estados Unidos de la OMC, se descubrirá en tiempo real si la institución puede prosperar sin su mayor benefactor histórico.

Para que las instituciones de la gobernanza mundial sean resistentes en una era de nacionalismo económico y creciente unilateralismo de las grandes economías, será necesario llevar a cabo varias reformas clave.

- *Para la OMC*, la preocupación más imperiosa es el restablecimiento de un mecanismo de resolución de disputas que funcione. La 13.^a Conferencia Ministerial de Abu Dabi (febrero-marzo de 2024) apenas logró avanzar en este ámbito y se limitó a reafirmar el compromiso de poner en marcha un mecanismo eficiente. Para que este mecanismo sea aceptable para Estados Unidos, es probable que tuviera que reequili-

²⁰ Cálculos del autor basados en datos del Banco Mundial sobre exportaciones e importaciones de bienes y servicios (BP).

²¹ Al menos en lo que respecta al mundo occidental.

brar la balanza en cuanto al uso de recursos comerciales por parte de los Estados miembros, como derechos *antidumping* y compensatorios, para reducir el escrutinio de estas prácticas. Además, tendría que reconocer que, especialmente en el clima actual, los países soberanos nunca considerarán legítimas las determinaciones de terceros sobre lo que constituye su preocupación por la seguridad nacional. La OMC debería limitarse a reconocer estas designaciones, pero exigir a los Estados miembros que compensen a sus socios comerciales por los aranceles y las barreras no arancelarias relacionadas con la seguridad nacional con una reducción de los aranceles sobre otros bienes y servicios.

Asimismo, la OMC debería avanzar hacia la aceptación de subacuerdos creados por coaliciones de Estados miembros dispuestos a ello. La estructura actual requiere consenso, lo que confiere a cualquier Estado miembro el poder de veto. Se necesitan con urgencia reformas que permitan a las coaliciones autoseleccionadas de Estados miembros avanzar en áreas de interés específico, protegiendo al mismo tiempo a los Estados miembros no participantes al no establecer nuevas obligaciones para ellos.

- *Para el FMI y el Banco Mundial*, las reformas más necesarias serán las más delicadas en el ámbito político: reequilibrar las cuotas y ampliar la representación de los países en desarrollo y de renta media. Todo ello podría aumentar de manera significativa el énfasis en el cambio climático dentro del FMI, pues los países en desarrollo y de renta media de los trópicos son los que están experimentando los daños económicos y sociales más significativos del cambio climático (Foro Económico Mundial, 2023)²². El sistema de cuotas del FMI se basa en una media ponderada del PIB (50 %), la apertura a la economía mundial (30 %), la variabilidad económica (15 %) y las reservas internacionales (5 %). Aunque objetiva, esta fórmula sigue tendiendo a sobrerrepresentar a las economías abiertas más pequeñas y avanzadas, mientras que infrarrepresenta a las economías asiáticas y africanas de mayor tamaño y rápido crecimiento. Reformar estas instituciones para hacerlas más representativas es necesario para que mantengan su legitimidad y absolutamente fundamental si Estados Unidos se retira

²² Dada la dinámica de las economías avanzadas, en particular la de la UE, no es una conclusión anticipada.

de las mismas. En esas circunstancias, el FMI y el Banco Mundial podrían estar buscando un nuevo anfitrión y Pekín es el candidato más probable (Gregorio *et al.*, 2018).

Además, se pide que se reformen los procedimientos de préstamo del FMI y el Banco Mundial para tener en cuenta de forma diferente los gastos relacionados con el clima a la hora de evaluar la sostenibilidad de la deuda y la viabilidad de los proyectos de desarrollo. La dirección del FMI se ha mostrado dispuesta a considerar estas propuestas. La directora Georgieva ha sugerido un uso más amplio de los intercambios de «deuda por clima», en los que la deuda se amortizaría o perdonaría a cambio de la creación de áreas protegidas o inversiones en resiliencia climática, o bien proporcionando financiación en la divisa local para reducir los costes de endeudamiento de las naciones vulnerables al clima²³.

Por bien intencionadas que sean, estas reformas pueden contribuir más bien poco a la mitigación del cambio climático. El historial de las compensaciones de carbono —en esencia, una versión privada de los intercambios de deuda por cambio climático— ha sido, en el mejor de los casos, irregular, de modo que el control del cumplimiento es un reto clave²⁴. La deuda por el clima suele exigir a los Gobiernos de los países compromisos a largo plazo en relación con las áreas protegidas, compromisos que pueden no ser coherentes con las preferencias y objetivos políticos futuros. Y la disponibilidad de financiación climática en divisa local —por muy atractiva que resulte para los Gobiernos de los países receptores— abre esos préstamos a un importante riesgo de reembolso vinculado a las devaluaciones monetarias y a las fluctuaciones de los tipos de cambio. Resulta difícil imaginar que los acreedores mundiales estén dispuestos no solo a proporcionar una mayor financiación, sino también a hacerlo en condiciones que ofrezcan a los países en desarrollo y de renta media un amplio margen de maniobra para reducir de forma unilateral (aunque no sin coste) sus pagos mediante la manipulación de los tipos de cambio.

La lucha mundial contra el cambio climático se encuentra en un punto crítico. En la última década se han logrado avances sig-

²³ Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2023/jun/20/climate-crisis-hit-poor-countries-should-have-debt-relief-says-imf-chief>

²⁴ Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/18/revealed-forest-carbon-offsets-biggest-provider-worthless-verra-aoe>

nificativos tanto en el compromiso de los países del mundo con la acción climática como en el despliegue de energías renovables. Al mismo tiempo, persisten enormes déficits en cuanto a la financiación climática, aumentan las tensiones geopolíticas y las principales economías vuelven a adoptar el tipo de nacionalismo económico que en el pasado ha provocado guerras comerciales perjudiciales y cosas peores. Las instituciones que gobiernan la economía mundial están considerablemente debilitadas y la OMC corre el riesgo de quedar obsoleta por completo.

En este contexto, los acuerdos regionales, como el de la UE y la RCEP, demuestran cómo los acuerdos plurilaterales pueden ayudar a subsanar las deficiencias, tanto en términos de fijación de normas como de demostración de cómo podría ser un orden económico posterior a la OMC y a la globalización. Sin embargo, esta amalgama de acuerdos no sustituye a un orden ampliamente multilateral y basado en normas. A corto plazo, corresponderá a las potencias medias del mundo (la UE, las economías asiáticas avanzadas y los países en desarrollo que se han beneficiado de la OMC, a pesar de sus muchas deficiencias identificadas) defenderla.

Bibliografía

- Agencia Internacional de Energía. (2024). *Renewables 2023: Analysis and Forecasts to 2028* [en línea]. París: AIE. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/renewables-2023>.
- Alhasan, H. y Lons, C. (2023). *Gulf Bailout Diplomacy: Aid as Economic Statecraft in a Turbulent Region*. Londres: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos. IISS Research Papers.
- Asmus, G., Fuchs, A. y Müller, A. (2018). Russia's Foreign Aid Re-Emerges [en línea]. *Aiddata*. [Consulta: 2025]. Disponible en <https://www.aiddata.org/blog/russias-foreign-aid-re-emerges>.
- Autor, D. H., Dorn, D. y Hanson, G. H. (2016). The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade. *Annual Review of Economics*. 8(1), pp. 205-240.
- Autor, D. H. et al. (2020). Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure. *American Economic Review*. 110(10), pp. 3139-3183.
- Baker, S. R., Bloom, N. y Davis, S. J. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty. *Quarterly Journal of Economics*. 131(4), pp. 1593-1636.

- Banco Mundial. (2016). Potential Implications of the Trans-Pacific Partnership. En: Banco Mundial. (ed.). *Global Economic Prospects*. Washington: Grupo Banco Mundial.
- . (2024a). Climate Finance Fiscal Year 2024 Snapshot [en línea]. *World Bank*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/09/19/climate-finance-fiscal-year-2024-snapshot>
- . (2024b). Global Trade Alert Database [en línea]. *Global Trade Alert*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://data.global-tradealert.org/>
- Bernanke, B. (1983). Irreversibility, Uncertainty, and Cyclical Investment. *Quarterly Journal of Economics*. 98(1), pp. 85-106.
- Bordo, M. D., Duca, J. V. y Koch, C. (2016). Economic Policy Uncertainty and the Credit Channel: Aggregate and Bank Level US Evidence Over Several Decades. *Journal of Financial Stability*. 26, pp. 90-106.
- Boute, A. (2024). Accounting for Carbon Pricing in Third Countries Under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism. *World Trade Review*. 23(2), pp. 169-189.
- Bown, C. P. y Wolf, K. (2022). National Security, Semiconductors, and the US Move to Cut Off China [en línea]. *PIIE Realtime Economics*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2022/national-security-semiconductors-and-us-move-cut-china>
- Campanella, E. y Lawrence, R. Z. (2024). *Populist Opposition Is Threatening Progress on Climate Change*. Washington, Instituto Peterson de Economía Internacional. PIIE Working Papers.
- Choi, S. (2023). When Does the Liberal Peace Fail? Trade and Nationalism. *Review of International Political Economy*. 30(5), pp. 1907-1932.
- Clausing, K. A. y Wolfram, C. (2023). Carbon Border Adjustments, Climate Clubs, and Subsidy Races When Climate Policies Vary. *Journal of Economic Perspectives*. 37(3), pp. 137-162.
- Clausing, K. et al. (2024). *How Carbon Border Adjustments Might Drive Global Climate Policy Momentum*. Washington, Resources for the Future.
- Comité Permanente de Finanzas. (2024). *SCF/2024/35/4 Annex I: Second Report on the Determination of the Needs of Developing Country Parties Related to Implementing the Convention and the Paris Agreement*. Bonn, CMNUCC.

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (2024). *Pledges to the Fund for Responding to Loss and Damage* [en línea]. Naciones Unidas. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/funds-and-financial-entities/pledges-to-the-fund-for-responding-to-loss-and-damage>
- Davis, S. J. (2016). *An Index of Economic Policy Uncertainty*. Cambridge, NBER. NBER Working Papers.
- Deese, B. (2024). The Case for a Clean Energy Marshall Plan. *Foreign Affairs*. 103, pp. 22-35.
- Donor Assistance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development. (2001). *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance*. París, OCDE.
- Drabo, A. (2021). *How do Climate Shocks Affect the Impact of FDI, ODA and Remittances on Economic Growth?*. Washington, Fondo Monetario Internacional. IMF Working Papers.
- Environmental Protection Agency. (2024). *Progress Report – Emissions Reductions: Sulfur Dioxide* [en línea]. EPA. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.epa.gov/power-sector/progress-report-emissions-reductions#so2>
- Fondo Monetario Internacional. (2023). *Article IV Consultation Staff Report: Indonesia*. Washington, Fondo Monetario Internacional. IMF Country Reports.
- . (2024). *World Economic Outlook Datawrapper* [en línea]. FMI. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/EU/CHN/USA>
- Foro Económico Mundial. (2023). The climate crisis disproportionately hits the poor. How can we protect them? [en línea]. *Forum Institutional*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.weforum.org/stories/2023/01/climate-crisis-poor-davos2023/>.
- Gereffi, G. (2020). What Does the COVID-19 Pandemic Teach Us About Global Value Chains? The Case of Medical Supplies. *Journal of International Business Policy*. 3(3), pp. 287-301.
- Gregorio, J. de et al. (2018). IMF Reform: The Unfinished Agenda [en línea]. En: *Presentation at the Peterson Institute for International Economics*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.piie.com/events/imf-reform-unfinished-agenda>
- Hendrix, C. S. (2022). *Building Downstream Capacity for Critical Minerals in Africa: Challenges and Opportunities*. Washing-

- ton, Instituto Peterson de Economía Internacional. PIIE Policy Briefs.
- Hendrix, C. S. y Noland, M. (2014). *Confronting the Curse: The Economics and Geopolitics of Natural Resource Governance*. Washington, Instituto Peterson.
- . (2021). *Assessing Potential Economic Policy Responses to Genocide in Xinjiang*. Washington, Instituto Peterson. *PIIE Policy Briefs*.
- Hourn, K. K. (2024). *Remarks: RCEP High-Level Dialogue on Economic and Trade Cooperation*. Yakarta, Association of South-east Asian Nations.
- Ivanov, D. y Dolgui, A. (2021). OR-Methods for Coping with the Ripple Effect in Supply Chains during COVID-19 Pandemic: Managerial Insights and Research Implications. *International Journal of Production Economics*. 232.
- Laborde, D. et al. (2020). COVID-19 Risks to Global Food Security. *Science*. 369(6503), pp. 500-502.
- Longe, R. et al. (2023). The Rise of Resource Nationalism in the Global Critical Minerals Industry: Developments from Canada and Latin America [en línea]. *Canadian Mining Journal*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.canadian-miningjournal.com/featured-article/the-rise-of-resource-nationalism-in-the-global-critical-minerals-industry-developments-from-canada-and-latin-america/>
- Magacho, G., Espagne, E. y Godin, A. (2024). Impacts of the CBAM on EU Trade Partners: Consequences for Developing Countries. *Climate Policy*. 24(2), pp. 243-259.
- Moore, B. (2024). COP29 Countdown: What's Next for Loss and Damage? [en línea]. *European Policy Centre*. [Consulta: 2025]. Disponible en <https://www.epc.eu/en/publications/COP29-Loss-and-Damage-Fund-FRLD~5f4e70>
- Nguyen, C. P., Le, T. H. y Su, T. D. (2020). Economic Policy Uncertainty and Credit Growth: Evidence from a Global Sample. *Research in International Business and Finance*. 51.
- Noland, M. (2020). Protectionism under Trump: The China Shock, Deplorables, and the First White President. *Asian Economic Policy Review*. 15(1), pp. 31-50.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Harvard University Press.

- Organización de las Naciones Unidas. (2024). *2024 Revision of World Population Prospects* [en línea]. Department of Economic and Social Affairs of United Nations. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://population.un.org/wpp/>
- Organización Mundial del Comercio. (2024). *Consolidated Budget for 2024* [en línea]. OMG. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/budget_e/budget2024_e.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2024a). *Developed Countries Materially Surpassed their USD 100 Billion Climate Finance Commitment in 2022–OECD*. [en línea]. OCDE. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/05/developed-countries-materially-surpassed-their-usd-100-billion-climate-finance-commitment-in-2022-oecd.html>
- . (2024b). *Official Development Assistance – Definition and Coverage* [en línea]. OCDE. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/official-development-assistance--definition-and-coverage.html>
- Osinbajo, Y. (2021). The Divestment Delusion: Why Banning Fossil Fuel Investments Would Crush Africa [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2021-08-31/divestment-delusion>
- Our World in Data. (2024). *Share of Global Greenhouse Gas Emissions, 2023*.
- Parry, I. W. H., Black, S. y Zhunussova, K. (2022). *Carbon Taxes or Emissions Trading Systems? Instrument Choice and Design*. Washington, Fondo Monetario Internacional. IMF Staff Climate Notes.
- Ramani, V., Ghosh, D. y Sodhi, M. S. (2022). Understanding Systemic Disruption from the Covid-19-Induced Semiconductor Shortage for the Auto Industry. *Omega*. 113.
- Ramos, L. et al. (2022). *The IMF and Climate Change: Tracking the IMF's Engagement and Leadership* [en línea]. Boston, Boston University Global Economic Governance Initiative. Working Papers. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.bu.edu/gdp/files/2022/04/GEIGI-WP-056-FIN.pdf>
- Raupach, M. R. et al. (2007). Global and Regional Drivers of Accelerating CO₂ Emissions. *Proceedings of the National Academy of Science*. 104 (24), pp. 10288-10293.

- Simonds, M. (2024). Exposing Tied Aid: Preventing Donor Countries from Getting Rich on their Own Aid [en línea]. *European Network on Debt and Development*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.eurodad.org/exposing_tied_aid_2024
- Solis, M. (2020). The Post COVID-19 World: Economic Nationalism Triumphant? [en línea]. *Brookings*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/the-post-covid-19-world-economic-nationalism-triumphant/>.
- Subramanian, A. y Kessler, M. (2013). *The Hyperglobalization of Trade and Its Future*. Washington, Instituto Peterson de Economía Internacional. PIIE Working Papers.
- Sumaila, U. R. et al. (2021). WTO Must Ban Harmful Fisheries Subsidies. *Science*. 374(6567), p. 544.
- Tang, M. y Wei, S. 2009. The Value of Making Commitments Externally: Evidence from WTO Accessions. *Journal of International Economics*. 78(2), pp. 216-229.
- Tian, K. et al. (2022). Regional Trade Agreement Burdens Global Carbon Emissions Mitigation. *Nature Communications*. 13(1), pp. 408-420.
- Verde, S. F. (2020). The Impact of the EU Emissions Trading System on Competitiveness and Carbon Leakage: The Econometric Evidence. *Journal of Economic Surveys*. 34(2), pp. 320-343.
- Young, K. E. (2022). *The Economic Statecraft of the Gulf Arab States: Deploying Aid, Investment and Development Across the MENAP*. Londres, Bloomsbury.
- Yuan, J., Su, F. y Ouyang, X. (2022). *China's Evolving Approach to Foreign Aid*. Estocolmo, Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo. SIPRI Policy Papers.