ANDI | MÁS PAÍS

DIRECCIÓN DE INDUSTRIA

BOLETÍN DE COMERCIO INTERNACIONAL

Junio 2023

Desde hace más de treinta años el comercio internacional ha tenido un rol destacado a la hora de combatir el cambio climático, incluidas las críticas a determinadas regulaciones ambientales que pueden esconder un "proteccionismo verde" -en especial en sectores como el agrícola-. Sin embargo, tras la pandemia se han puesto sobre la mesa diferentes instrumentos de política pública que suscitan nuevas polémicas y dilemas estratégicos.

De un lado está la ambición de la Unión Europea y Estados Unidos en pro de reducir sus emisiones en tiempo récord a través de elementos de política industrial (compras públicas, aranceles selectivos, controles a ciertas importaciones, entre otros). Pero, por otra parte, estas decisiones tensionan las normas del sistema multilateral de comercio que ambas potencias ayudaron a construir desde mediados del siglo XX.

Este "Boletín sobre Comercio Internacional" destaca las tendencias internacionales en este ámbito; en especial la reciente normativa de Estados Unidos y la Unión Europea contra el cambio climático, dentro del marco de las tensiones geopolíticas con China y la crisis de la Organización Mundial del Comercio.

ESTADOS UNIDOS Y LA OMC

"El motivo de la discordia es conocido por todos: China. Pues tras la entrada de este país a la OMC en 2001 han surgido discrepancias sobre las interpretaciones del Órgano de Apelación en favor de las posiciones del gigante asiático (Palau y Guarín, 2020)."

En diciembre del 2022 y enero del 2023, la administración de Joe Biden ratificó sus argumentos sobre la "defensa nacional" en favor de los aranceles impuestos a productos como el acero y el aluminio [1][2]. Esto sorprendió a diferentes analistas internacionales [3], pero concuerda con el historial de críticas de Estados Unidos ante la organización cuya creación promovió en los años 90.

El motivo de la discordia es conocido por todos: China. Pues tras la entrada de este país a la OMC en 2001 han surgido discrepancias sobre las interpretaciones del Órgano de Apelación en favor de las posiciones del gigante asiático (Palau y Guarín, 2020 [4]).

Según representantes norteamericanos, los diferentes pronunciamientos de este cuerpo colegiado mermaron el poder de herramientas de defensa comercial como los derechos antidumping, las salvaguardas y las medidas compensatorias; además de complicar la definición de qué significaba la distorsión de precios por subvención gubernamental, y en qué consisten las economías "de no-mercado".

Esta posición la expresaría el representante comercial de los años de Trump, Robert E. Lightizer: "[Los errores del Órgano de Apelación] han favorecido a las economías de no-mercado en perjuicio de las economías de mercado, volviendo inefectivos los remedios comerciales y limitando el legítimo espacio de política normativa que tenían los Miembros" [5].

Desde 2011, Estados Unidos se alejó de su compromiso con la OMC al evitar el nombramiento de un representante suyo ante el Órgano de Apelación [6], y en 2016 se acabó por bloquear la nominación de las nuevas autoridades. Esta decisión provocó un inmovilismo completo desde 2020, siendo la única salida un espacio paralelo de arbitramiento ("Acuerdo de Arbitraje de Apelación Interino Multi-Parte") [7].

¿QUÉ HA PASADO CON LA SECCIÓN 232?

Diciembre 2022 – La OMC falla en contra de Estados Unidos y la aplicación de la Sección 232

La OMC falla a favor de las reclamaciones de China, Noruega, Suiza, y Turquía sobre los aranceles al aluminio y acero impuestos por Estados Unidos mediante la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962 [8]. Mediante este mecanismo la OMC concluye una violación al artículo 21 del GATT, al determinar que los argumentos de Estados Unidos sobre "defensa nacional" no se enmarcan en un contexto de "emergencia internacional".

Enero 2023 – Estados Unidos responde al fallo de la OMC

Estados Unidos emite un comunicado [9] en el que indica que apelará el fallo de "solución de diferencias" de la OMC sobre los aranceles de la Sección 232. El gobierno norteamericano responde que: "Estados Unidos no cederá la toma de decisiones sobre su seguridad esencial a los grupos especiales de la OMC" y los estados miembros deben tener "una interpretación común de la excepción de seguridad [en el marco de la OMC]".

El camino hacia adelante

De acuerdo con Chad P. Bown y Mona Paulsen [10], expertos en comercio internacional del Peterson Institute for International Economics (PIIE, por sus siglas en ingles) y la Escuela de Economía de Londres, Estados Unidos debió optar por no responder al fallo de la OMC y una vez vencido el plazo para apelaciones, comenzar un proceso de arbitraje.

Al no hacer esto, la única salida son acuerdos mutuos entre Estados Unidos y las partes, como ocurrió con la Unión Europea ("Pacto Global del Acero y el Aluminio Verde" [11]), Canadá y México (en el seno del nuevo tratado de comercio de América del Norte), y Brasil, Corea del Sur y Argentina (cuotas de exportación libres de arancel durante la administración Trump [12]).

No obstante, siguen pendientes en la OMC los casos de India y Rusia frente a estos aranceles. También se espera que el gobierno de Estados Unidos presente su propuesta de reforma al "sistema de solución de diferencias" de la OMC.

Solución	Querellante	Fecha solicitud	Estado
DS544	China	5 abril 2018	Informe del panel en apelación (26 enero 2023)
DS 547	India	18 mayo 2018	Panel compuesto (25 enero 2019)
DS 548	UE	1 junio 2018	Mutuamente acordada (20 enero 2022)
DS 550	Canadá	1 junio 2018	Mutuamente acordada (23 mayo 2019)
DS 551	México	5 junio 2018	Mutuamente acordada (28 mayo 2019)
DS 552	Noruega	12 junio 2018	Informe del panel en apelación (26 enero 2023)
DS 554	Rusia	29 junio 2018	Panel compuesto (25 enero 2019)
DS 556	Suiza	9 julio 2018	Informe del panel en apelación (26 enero 2023)
DS 564	Turquía	15 agosto 2018	Informe del panel en apelación (26 enero 2023)

CHINA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Estados Unidos suele criticar a China -en el marco de la OMC- por sus bajos estándares climáticos. Por ejemplo, si un industrial en California muestra su frustración sobre el dumping chino, a renglón seguido afirma que para producir en su país se exigen normas que de ninguna medida se piden en el rival asiático [13]. El reclamo de los colectivos empresariales por la competencia injusta, y la necesidad de acciones climáticas, puede conducir a un mismo remedio: medidas contra las importaciones chinas.

La administración Trump argumentaba que su "guerra comercial" contra China tenía por objetivo recuperar los empleos manufactureros. En especial en estados claves para fines electorales como Ohio, Pensilvania, Wisconsin o Michigan (el denominado "cinturón del óxido" por el crónico cierre de fábricas desde principios de los 80). Sin embargo, en la campaña presidencial de 2020, los demócratas se acercan a los mensajes "reindustrializadores" de su rival; junto a la necesidad de transformar la economía americana para reducir las emisiones de carbono [14].

De tal forma, se apuntaba hacia el voto del obrero que busca regresar a la fábrica automotor, y el del estudiante universitario que pide que se produzcan más vehículos eléctricos [15].

Biden entiende esto y tras largas negociaciones con su bancada (en especial los senadores Joe Manchin de Virginia Occidental y Krysten Sinema de Arizona), consigue aprobar dos leyes importantes en 2022: la "CHIPS Act" y la "Inflation Reduction Act". La primera busca recuperar el terreno perdido ante China en competitividad tecnológica (semiconductores, redes 5G, e inteligencia artificial) [16], y la segunda promueve el apoyo fiscal a las empresas que avancen en la transición energética "made in USA" [17] y reduzcan emisiones.

A pesar del consenso bipartidista de potenciar las ventajas norteamericanas ante la competencia china, la única de las dos legislaciones en cuestión que consiguió votos republicanos fue la enfocada en tecnología.

LA UNIÓN EUROPEA

Al aprobar estas leyes, Estados Unidos ha roto dos "tabús económicos": (i) "la mejor política industrial es no tener política industrial" (Aiginger y Rodrik, 2020), y (ii) crear bloques estratégicos -tratados de libre comercio, flujo de información, o facilidades a la inversión- para contener a sus rivales geopolíticos (Rusia y China).

En otras palabras, la posibilidad del "unilateralismo" americano en la carrera tecnológica y la lucha contra el cambio climático se observa con incertidumbre por parte de Europa, Asia y América Latina. En especial, porque Estados Unidos tiene la capacidad financiera para mover el fiel de la balanza a su favor y con ello atraer a las industrias extranjeras que hoy asientan su producción en España, Brasil o Corea del Sur.

"La posibilidad del "unilateralismo" americano en la carrera tecnológica y la lucha contra el cambio climático se observa con incertidumbre por parte de Europa, Asia y América Latina."

Por esto mismo, la Unión Europea busca restringir el alcance de las normativas norteamericana en materia de subsidios y exenciones fiscales. Es el "pánico político" [18] del que habla el historiador económico Adam Tooze (2022), al señalar que la acción climática de Estados Unidos para acelerar su descarbonización no contempla una perspectiva internacional, ni tampoco tiene en cuenta las consecuencias de su implementación para sus socios comerciales.

Según Tooze, los europeos observan estas medidas como una amenaza directa a su competitividad y con el miedo a la "deslocalización" en sectores como el automotriz. Además, sin una OMC fortalecida no se vislumbra un camino claro para que otros países puedan proteger sus intereses a través del derecho internacional. Es decir, ante las tensiones entre China y Estados Unidos el resto del mundo debe buscar la forma de adaptarse y a la vez adoptar acuerdos que permitan resolver las disputas de manera razonable.

Conforme a esto, el investigador Robert Z. Lawrence del PIIE [19], señala la necesidad de crear un nuevo sistema que permita atender fricciones crónicas y profundizar las reglas conocidas del comercio mundial. Por ejemplo, revisar y modificar el acuerdo de salvaguardias de la OMC con el objetivo de centrarse en el incremento de exportaciones que perjudican a otros países. También sugiere que los miembros de esta organización puedan negociar acuerdos plurilaterales en temas concretos como la acción climática.

Esta idea ha sido también respaldada por otros autores [20], que mencionan la posibilidad de una "pausa" de diez años en ciertas cláusulas de la normativa internacional. Lo que permitiría una amplia política industrial de la descarbonización, pero con nuevos parámetros. Es decir: unas "reglas nuevas", pero, al fin y al cabo, reglas [21].

PROHIBICIÓN DE VEHÍCULOS DE COMBUSTIÓN INTERNA A PARTIR DE 2035 (UNIÓN EUROPEA)

Octubre 2022 – Acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo

El Parlamento y el Consejo Europeo llegaron a un acuerdo provisional sobre la prohibición de nuevos automóviles y camionetas que contribuyan a las emisiones de dióxido de carbono a partir de 2035 [22].

En otras palabras, se espera que para 2050 todos los vehículos de estas categorías no cuenten con motores de combustión interna y sean "carbono neutrales" -bajo el supuesto de que en 15 años se habrán renovado los modelos anteriores a 2035-.

Marzo 2023 – Oposición alemana al acuerdo y aprobación final

El Parlamento Europeo aprueba la prohibición acordada en octubre, y entre los artículos se incluye que los vehículos vendidos a partir de 2030 deberían reducir sus emisiones en un 55% -frente a niveles de 2021-. Además, se incluye una cláusula de flexibilidad para los productores de menos de 10,000 unidades al año (hasta 2036).

Por su parte, el Consejo Europeo -que reúne a los primeros ministros y presidentes de gobierno de los 27 países miembros- tardó en avalar el texto, en especial por la oposición de Alemania. Diferentes analistas dudaron si estos hechos llevarían a ligeros cambios o a una revisión integral del acuerdo de octubre 2022.

La posición de Alemania se debió a los intereses de su Ministerio de Transporte -cuyo cargo está a nombre del socio menor de la coalición de gobierno, el FDP o Partido Liberal-. De acuerdo con el semanario británico The Economist [23], los argumentos planteados eran en pro de "mantener abiertas las opciones tecnológicas". Es decir, incluir excepciones a ciertos combustibles sostenibles.

La solución técnica que encontró la Unión Europea fue crear una nueva categoría de vehículos que dependan exclusivamente de combustibles sintéticos, y de tal forma, conseguir un consenso por parte de los productores alemanes. El consejo acabó por aprobar el texto con final con estos ajustes el 28 de marzo de 2023 [24] [25].

EL EFECTO BRUSELAS

Treinta años después de la creación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Unión Europea ha dado un paso adelante frente a uno de los conceptos más polémicos de las Conferencias de las Partes (COP): el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) [26]. Lo más parecido a "aranceles" basados en la huella de carbono hasta la fecha.

Por ende, la ecuación para que el comercio internacional tenga un rol renovado en la lucha contra el cambio climático es la siguiente:

- Si se espera cumplir con los objetivos nacionales en reducción de emisiones es necesario aumentar la ambición en materia de precios de carbono (la Unión Europea tiene como meta un 55% de reducción de emisiones para 2030, Colombia un 51%).
- Dada la magnitud de las metas y la variedad de estructuras económicas, no hay claridad sobre quién puede procurar el cumplimiento de los compromisos ambientales.

Así mismo, la delantera la tiene la Unión Europea por sus casi veinte años de "prueba y error" con el "mercado regulado de carbono" (ETS en sus siglas en inglés). Además, Bruselas cuenta con amplia experiencia en parámetros regulatorios, para la producción agrícola e industrial como ocurre con los "Límites Máximos de Residuos". Este es el "poder blando" de Europa, que ha analizado Anu Braford en su libro "The Brussels Effect": contar con 27 países miembro, un mercado de más de 400 millones de personas, administración pública avanzada, y un perenne flujo de bienes y servicios.

"Este es el "poder blando" de Europa, que ha analizado Anu Braford en su libro "The Brussels Effect": contar con 27 países miembro, un mercado de más de 400 millones de personas, administración pública avanzada, y un perenne flujo de bienes y servicios."

En suma, el "Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono" es una de las respuestas de la Unión Europea a la combinación entre acción climática y comercio; y una forma con la cual incentivar la reducción de emisiones por fuera de su jurisdicción. Esta medida -aprobada por el Parlamento y el Consejo Europeo en abril- empezará a aplicar de forma progresiva desde 2026 a las importaciones de: acero, hierro, aluminio, cemento, fertilizantes, electricidad e hidrógeno.

Este "mecanismo" consiste en que los importadores de dichos productos pagarán la diferencia entre el precio del carbono pagado en el país de origen y el valor de los derechos de emisión en suelo europeo.

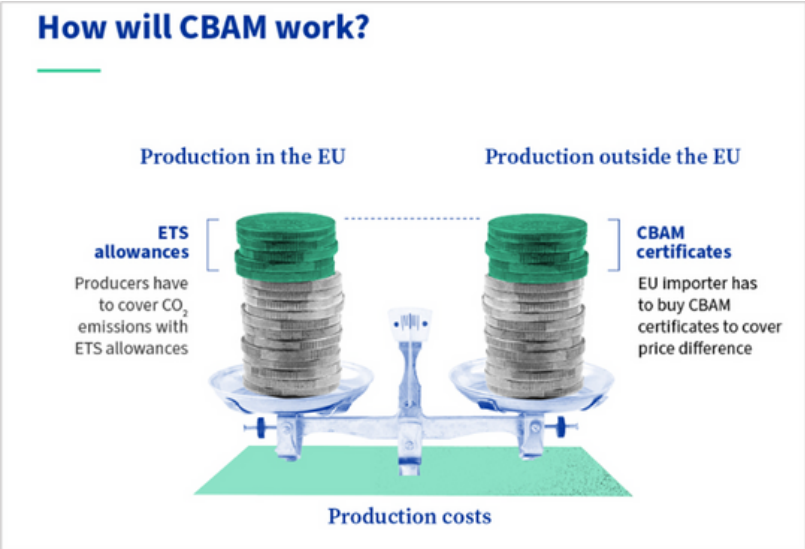

Imagen: Consilium Europe

En otras palabras, se castigará la disparidad entre los precios al carbono que aplican para los bienes europeos y los de productos externos. Por lo que el ajuste será drástico para países como Estados Unidos -que no cuenta con un impuesto sobre sus emisiones-.

NORMATIVA SOBRE CERO DEFORESTACIÓN EN CADENAS PRODUCTIVAS (UNIÓN EUROPEA)

Diciembre 2022 - Acuerdo preliminar entre el Consejo y el Parlamento Europeo

El Parlamento y el Consejo Europeo llegaron a un acuerdo preliminar sobre la normativa de "cero deforestación": en esencia, que ingresen al mercado comunitario productos asociados a deforestación en las cadenas productivas como el aceite de palma, carne de vacuno, madera, café, cacao, caucho y soja (además de algunos de sus derivados), abarcando alrededor de 70 subpartidas en total.

Esto implica que se realizarán controles de hasta el 9% para los países de alto riesgo en deforestación y degradación ambiental, con mecanismos de trazabilidad, chequeo satelital mediante georreferencia, y se tendrá como fecha de corte el 31 de diciembre de 2020.

A su vez, cabe destacar que la definición de la Unión Europea sobre estos dos fenómenos -deforestación [27] y degradación- varía con respecto a la de las autoridades colombianas [28] [29]. Siendo la primera de las dos más exigente, con diferencias de criterios en el porcentaje de densidad mínima de dosel, y en los métodos de medición de la biodiversidad y los servicios ambientales.

En suma: si los productos en cuestión estaban ubicados en suelos que fueron deforestados después del 1 de enero de 2021, no podrán acceder al mercado europeo. Así mismo, el operador debe presentar la declaración de debida diligencia al exportar los productos, y a través de un sistema informático específico.

Entre las sanciones consideradas están: multa del 4% del volumen de negocios anual de los operadores, confiscación de las mercancías o ingresos obtenidos en la operación, y exclusión temporal de los procesos de contratación pública.

Abril - Junio 2023 – Aprobación por parte del Parlamento Europeo, y reacciones internacionales

El 19 de abril el Parlamento Europeo aprobó el texto acordado en diciembre [30][31][32], y el Consejo hizo su parte el 16 de mayo. Por lo cual, tras la publicación el 9 de junio en el Diario Oficial de la UE, esta normativa comenzará a aplicarse el 30 de diciembre de 2024 para las empresas grandes y medianas.

De momento, los gobiernos de Malasia e Indonesia -dos de los principales exportadores de aceite de palma- han respondido al argumentar que el mercado indio podría servir para reemplazar al europeo, y que la producción anual de esta materia prima llegó a su pico en 2019.

También se han mencionado factores como el incremento en la demanda interna, ya que países como Indonesia han aprobado estrictas regulaciones en favor del uso de biocombustibles en vehículos de transporte.

Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Ecuador, Ghana, Nigeria y Canadá han mostrado preocupaciones adicionales con respecto a esta medida europea; y se espera la definición de los "niveles de riesgo de deforestación" asociados a cada país; además de las guías sectoriales sobre la implementación de la normativa en las cadenas implicadas.

CONCLUSIÓN

La crisis climática está en el centro de las discusiones del comercio internacional, poniendo a prueba la solidez de distintos bloques comerciales y rompiendo paradigmas económicos (política industrial).

Para Colombia, esta situación se presenta tanto como una oportunidad al ser el segundo país más biodiverso del planeta -y por ello tener una relevancia inédita-, y como un claro riesgo frente a la creciente fragilidad del sistema multilateral que otrora ofrecía garantías ante las grandes potencias.

Por lo que cobra aún más importancia avanzar hacia una "nueva competitividad [33]", que conjugue crecimiento económico, atracción de inversión extranjera y reducción de emisiones. Tanto para adaptarse a los avances en normativa internacional como mitigar los efectos sobre el calentamiento global.

Para conocer más, lo invitamos a acceder al Kit de Herramientas para la Internacionalización Sostenible de la ANDI.

ANDI | MÁS PAÍS

DIRECCIÓN DE INDUSTRIA

Adriana Vargas Saldarriaga
E-mail: avargas@andi.com.co
Teléfono: (+57 1) 3268500 Ext. 2456.

Santiago Torres Chiquillo
E-mail: storres@andi.com.co
Teléfono: (+57 1) 3268500 Ext. 2457

Santiago Gómez Jasbón
E-mail: sgomezj@andi.com.co
Teléfono: (+57 1) 3268500 Ext. 2457

Andrea Valentina Salazar Mejía
E-mail: pdirindustria@andi.com.co
Teléfono: (+57 1) 3268500 Ext. 2218.