

Comercio y Cambio Climático: Asuntos para la Agenda G20

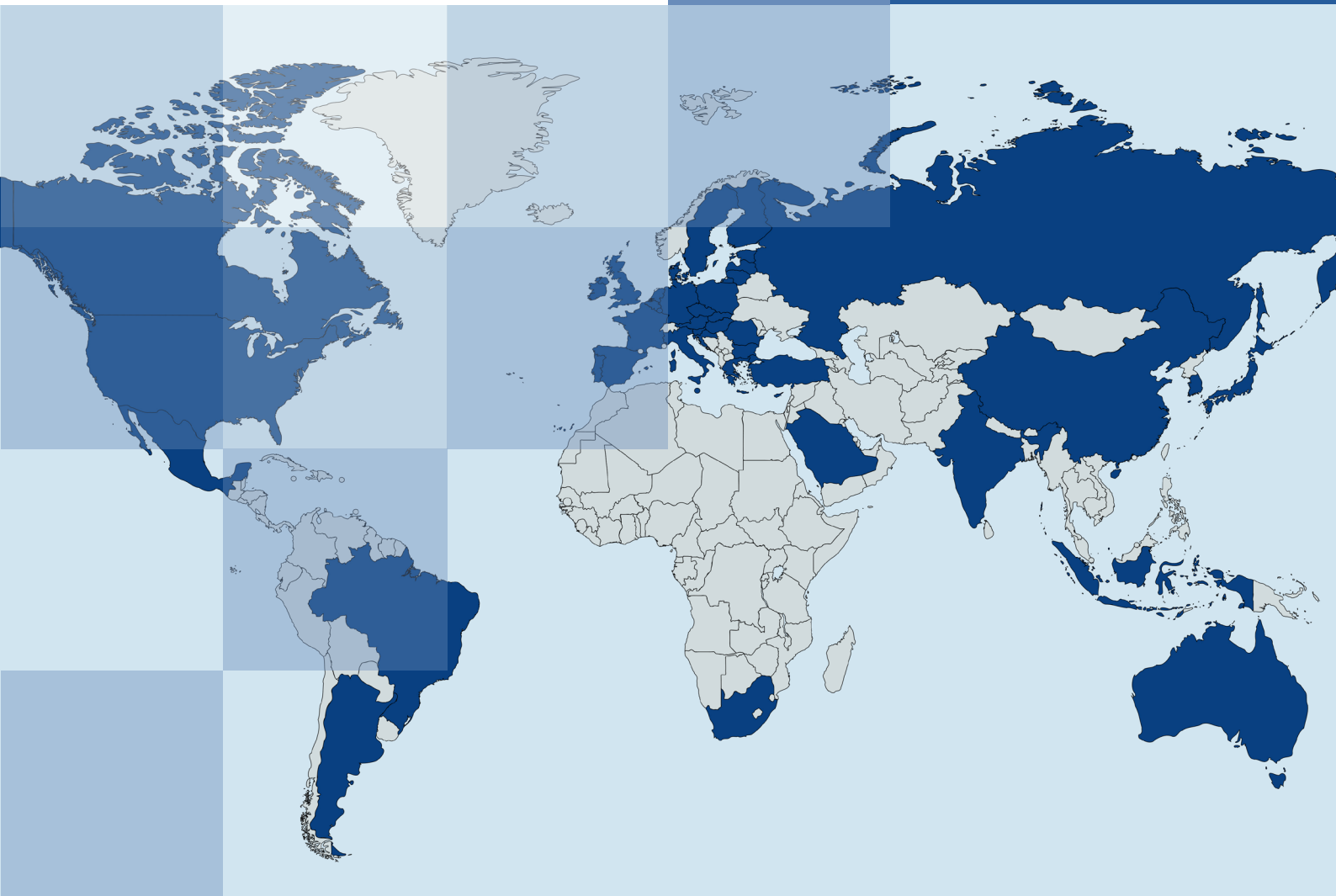
Aaron Cosbey, Small World Consulting



Konrad
Adenauer
Stiftung



SPDA





Konrad
Adenauer
Stiftung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
**Programa Regional Seguridad Energética y Cambio
Climático en América Latina (EKLA)**

Director: Christian Hübner

Coordinación editorial: María Fernanda Pineda / Giovanni Burga

Dirección fiscal: Av. Larco 109, Piso 2, Miraflores, Lima 18 - Perú

Dirección: Calle Cantuarias 160 Of. 202, Miraflores, Lima 18 - Perú

Tel: +51 (1) 320 2870

energie-klima-la@kas.de

www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/

Fotografía de portada:

Elaboración propia de la página mapchart.net

Contraportada: White and Orange Cargo Ship Docking during
Daytime bajo Creative Commons Zero License (CC0)

ÍNDICE

Sobre el autor	3
1. Introducción	4
2. El vínculo entre comercio y cambio climático	5
3. Temas seleccionados en la interfaz	8
4. El avance en la cooperación	14



Aviso:

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la SPDA. Tampoco reflejan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Konrad Adenauer.

SOBRE EL AUTOR:

El Sr. Aaron Cosbey es un economista del desarrollo, con 25 años de experiencia en las áreas de comercio, inversión, cambio climático y desarrollo sostenible. Trabajo con el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD por sus siglas en inglés) durante muchos años y ha sido consultor para varias instituciones como

PNUMA, PNUD, Banco Mundial entre otros. Actualmente, el Sr. Cosbey se desempeña como Director de la empresa Small World Consulting, que realiza investigaciones sobre desarrollo sostenible y el medio ambiente, y proporciona asistencia técnica sobre estos temas.

1. INTRODUCCIÓN

El G20 es en la actualidad el foro principal para la cooperación económica internacional. Conformado inmediatamente después de la crisis financiera del 2008, este grupo desempeñó un rol importante en preservar la integridad del sistema multilateral de comercio, asegurando compromisos para que los miembros no recurran a medidas proteccionistas en sus actividades de recuperación.

Esta es una inquietud comprensible tanto desde la perspectiva económica como desde una perspectiva de desarrollo sostenible. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible presenta al comercio como un medio fundamental en el Objetivo 17 de Desarrollo Sostenible, que reconoce el carácter central de los impactos del comercio en la reducción de la pobreza y para alcanzar la diversidad de objetivos acordados sobre desarrollo sostenible.

Desde sus orígenes como una institución de gobernanza interesada en el comercio e inversión, el G20 evolucionó rápidamente y pasó a considerar una agenda más amplia de materias incluyendo la agenda global de salud, la crisis de refugiados y otros temas no solo con implicaciones económicas sino con aspectos más amplios de bienestar social y público. Uno de los temas abordados tempranamente en la historia del G20 fue el cambio climático. La Declaración de los Líderes, durante la Cumbre de Pittsburgh de 2009 declaró:

“Subrayamos de nuevo nuestra determinación para adoptar medidas enérgicas para hacer frente a la peligrosa amenaza del cambio climático.

Reafirmamos los objetivos, las disposiciones y los principios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), incluyendo las responsabilidades comunes pero diferenciadas”.

También es comprensible la inquietud sobre el cambio climático, aún desde una perspectiva de gobernanza económica. Como argumentó Christine Lagarde, Directora del FMI: “El tema del cambio climático es por lejos el reto económico más grande del siglo XXI”. Si la comunidad global de naciones no aborda el cambio climático exitosamente, las implicaciones no serían solamente ambientales, sino fundamentalmente perjudiciales el orden socio económico.

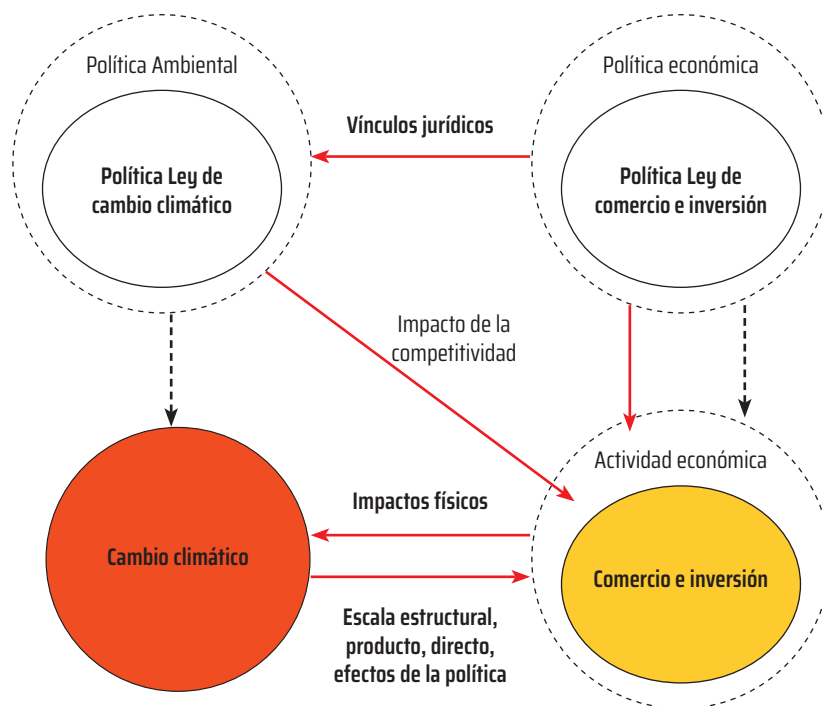
Este informe considera la intersección de dos puntos de la Agenda G20 que son de vital importancia –el comercio y el cambio climático– y examina si existen temas en la interfaz que ameriten un enfoque integrado, aprovechando las líneas de trabajo separadas actuales. Empieza con un breve repaso sobre las múltiples maneras en que las dos esferas de políticas se entrelazan, y luego se sumerge en algunas áreas seleccionadas en el nexo, como ilustraciones de los tipos de temas que son abordados. El informe concluye con algunas observaciones para encontrar maneras posibles de avanzar a través de la cooperación internacional. La cuestión es aportar ideas y determinar si en el caso del G20, como institución muy particular y única para la gobernanza global cooperativa, hay margen para ayudar en el avance de los objetivos tanto del comercio como el cambio climático, considerándolos conjuntamente.

2. EL VÍNCULO ENTRE COMERCIO Y CAMBIO CLIMÁTICO

En realidad, son varios los vínculos entre el cambio climático, el comercio y la inversión, como se demuestra

en la Figura I – esta relación se analiza detenidamente a continuación.

Figura I: Vínculos entre el comercio, la inversión y el cambio climático



Impactos de las leyes de comercio e inversión

La legislación internacional sobre comercio e inversión disciplinan las leyes y reglamentos nacionales con impactos en el comercio e inversión, y esto incluye medidas que se tomen para enfrentar el cambio climático. Este se refleja en los vínculos jurídicos de la Figura I. Por ejemplo, el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (SMC) plantea que un subsidio concedido a productores nacionales de equipos de energía renovables no deberá tener impactos adversos sobre competidores extranjeros, y no puede ser condicionada al uso de componentes locales en la producción. El Acuerdo General sobre

Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de la OMC tiene disposiciones que prevén la no discriminación y que impiden a los países distinguir en frontera entre bienes en función a como fueron producidos. En ese sentido, una tonelada de acero alta en producción de carbono debe ser tratada similarmente a bienes cuya producción es baja en carbono. En este caso, el GATT tiene excepciones generales que puedan permitir dicha discriminación por motivos ambientales. El punto es que las medidas climáticas con impactos en el comercio e inversión necesitan, en última instancia, estar conformes con la normativa sobre comercio e inversión.

Impactos de las políticas de comercio

Las políticas de comercio pueden tener impactos positivos o negativos sobre el clima. Por el lado positivo, un impacto significativo del comercio es aumentar la eficiencia en la medida que los bienes son producidos en lugares de bajo costo y luego comercializados a nivel internacional. Esto podría significar la necesidad de menos recursos para producir un bien, generando así menos emisiones (aunque como se señala más adelante, también hay que añadir a la ecuación las emisiones en el transporte) – el “efecto de escala”. El comercio e inversión también actúan para difundir tecnologías bajas en carbono en países que no podrían haberlas producido localmente, y la inversión extranjera directa difunde conocimientos que permiten a los ciudadanos de países receptores ser productores más eficientes. Estos son los llamados “efectos de producto”.

Políticas de comercio también pueden promover objetivos relacionados con el clima. En 2012, los líderes que conforman el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) acordaron en reducir los aranceles de 54 bienes ambientales, muchos con beneficios climáticos, y 18 miembros de la OMC están

en un proceso de negociar un acuerdo similar, aunque el progreso desde que comenzaron las negociaciones en 2014 ha sido difícil.

Por lado negativo, el comercio expande considerablemente el mercado potencial para la producción nacional, así que, en función a los reglamentos ambientales a nivel nacional, actividades de exportación que implican daños ambientales como la deforestación pueden ser más perjudiciales para el clima – “el efecto estructural”. El comercio también puede tener impactos negativos, como las emisiones que implican los productos transportados del exportador al importador.

El comercio también incrementa los ingresos, como se señaló anteriormente. Esto puede tener efectos de escala tanto positivos como negativos. El incremento de ingresos suele aumentar las emisiones, ya que aumenta el consumo de bienes perjudiciales para el clima. Sin embargo, aumentar los ingresos puede también permitir a los países y ciudadanos un medio para abordar temas como el cambio climático.

Impactos de política y legislación sobre cambio climático

La política y legislación sobre cambio climático tiene impactos significativos sobre los flujos de comercio e inversión, desviando los flujos de productos y procesos con alto nivel de emisiones, hacia alternativas de baja emisión, alterando la competitividad y condiciones comerciales de la empresa y los niveles nacionales.

La CMNUCC y sus instrumentos, han impulsado legislación y reglamentos a nivel nacional desde la prohibición total de productos y actividades con emisiones altas de carbono (p.ej. restricciones en el uso de carbón para la generación de electricidad) hasta señales de precios como

impuestos sobre el carbono. También se ha propiciado la generación de señales ajenas a los precios que pueden desencadenar flujos importantes de inversión para la investigación, desarrollo y comercialización de tecnologías bajas en carbono (p.ej. metas anunciadas para energías renovables, entrada de vehículos eléctricos).

La política y legislación sobre cambio climático a nivel nacional puede afectar la competitividad de los productores nacionales, dependiendo de los costos de la reglamentación, y la exigencia con que se regula a los competidores extranjeros.

Impactos del cambio climático

El cambio climático tiene impactos significativos sobre los flujos comerciales, en la medida que va cambiando las ventajas competitivas de los países en los sectores como la agricultura, pesca y silvicultura. Estos son los impactos físicos de la Figura 1. El aumento de temperaturas y niveles de CO₂, por ejemplo, cambian la combinación de cultivos que pueden desarrollarse en diferentes latitudes, y el aumento en la variabilidad de patrones climáticos como los monzones obliga a la adaptación de los agricultores, con impactos sobre la productividad y rentabilidad. La exportación de servicios como el turismo también sería afectada por impactos relacionados con el

clima, incluyendo por el blanqueado de los arrecifes de coral y aumento del nivel del mar.

Otro tipo de impacto incluye la afectación a infraestructuras relacionadas con el comercio o rutas de comercio directamente. El aumento del nivel del mar pondría en peligro las infraestructuras costeras que apoyan el comercio, como los puertos, así como las instalaciones relacionadas con el comercio cercanas a los puertos como las plantas de acero, plantas petroquímicas y otras instalaciones de energía.

3. TEMAS SELECCIONADOS EN LA INTERFAZ

La Figura I demuestra que hay puntos de intersección entre esferas políticas de comercio y cambio climático. Un estudio exhaustivo sobre estos temas va más allá del alcance de este informe; mas bien, esta sección pondrá en consideración algunos ejemplos de los temas mas importantes y actuales sobre comercio y cambio climático. Los temas descritos aquí demuestran que el vínculo entre el comercio y cambio climático se extiende

desde áreas beneficiosas hasta áreas de potenciales conflictos, cada una con sus propios desafíos. Este breve repaso tiene un doble objetivo: demostrar la importancia de la interrelación política-normatividad de comercio y cambio climático, y motivar a que se piense en formas de cooperación que podrían ayudar en el avance de objetivos crucialmente importantes en las áreas tanto de cambio climático como de la cooperación económica.

Reforma a los subsidios a los combustibles fósiles

Se calcula que los subsidios a la producción y al consumo de combustibles fósiles llegan a 373 mil billones de dólares americanos por año/globalmente, más de 150 mil millones de dólares americanos procedente de países de la OCDE.¹ Esta suma es asombrosa si se considera que la combustión de combustibles fósiles contribuye aproximadamente a 65% del total de emisiones de gases de efecto invernadero.² Estudios recientes demuestran que si queremos tener alguna posibilidad de lograr el objetivo de 2-grados del Acuerdo de Paris, solamente una fracción de reservas probadas existentes pueden ser utilizadas.³ Un estudio observó a 78 de los grandes productores, responsables de 63% de la producción histórica, y calculó que solamente las reservas probadas existentes superarían el presupuesto de carbono global en 60%.⁴ Subsidios que aceleran la disminución del

“presupuesto de carbono” significaría que el presupuesto se rompa o habría una transición repentina con costos sociales y económicos muy altos. Ninguna de las alternativas es aceptable.

En 2009, el G20 se comprometió a una disminución gradual de ciertos subsidios a los combustibles fósiles, como en el G7 de 2016.⁵ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas también se comprometen a una eliminación gradual.⁶ Los resultados han sido positivos – el proceso de revisión por pares de G20 es un paso esencial y positivo en la dirección correcta – pero con un impacto limitado hasta el momento. Hay mucho en juego; se estima que la reducción paulatina de subsidios a los consumidores podría reducir las emisiones globales de GEI en 3% al 2020,⁷ y la reducción

1 OCDE, 2018. *OCDE Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2018*. Paris: OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264286061-en>. Las figuras son del 2015.

2 Ottmar Edenhofer et al. (eds.) 2014. *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK and New York, USA: Cambridge University Press. Esta figura es del 2010 e incluye CO₂ de la combustión de combustibles fósiles y procesos industriales.

3 Christophe McGlade and Paul Ekins. 2014. “Un-burnable oil: an examination of oil resource utilisation in a decarbonised energy system.” *Energy Policy* 64: 102–112.

4 Richard Heede and Naomi Oreskes. 2016. “Potential emissions of CO₂ and methane from proved reserves of fossil fuels: an alternative analysis.” *Global Environmental Change* 36: 12–20.

5 Declaración de los líderes de G20: Cumbre de Pittsburgh (2009): “Retirar y racionalizar paulatinamente en el mediano plazo los ineficientes subsidios a combustibles fósiles, al tiempo que se proporciona un apoyo dirigido a los más pobres”. Declaración de los Líderes de G7: Cumbre de Ise-Shima (2016): “Nos mantenemos comprometidos a la eliminación de los ineficientes subsidios a los combustibles fósiles...”.

6 Objetivo de Desarrollo Sostenible 12.c: “Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que alientan el consume antieconómico mediante la eliminación de las distorsiones del Mercado...”.

7 OECD. 2015. *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015*. Paris: OECD.

paulatina de subsidios a los productores podría reducir las emisiones, en aproximadamente 2%.⁸

Algunos han sugerido que las reglas de comercio deben disciplinar los subsidios a combustibles fósiles, ayudando a acelerar su reducción y eliminación. Esto no es territorio ajeno para los acuerdos de comercio, que de pos sí disciplinan subsidios que distorsionan el comercio. Asimismo, la Ronda de Doha de la OMC tiene un mandato para reducir los subsidios a las pesquerías, en parte por razones ambientales.

Hay obstáculos. Por ejemplo, los subsidios al consumo (que constituyen hasta 80% de subsidios a los combustibles fósiles) probablemente no cumplen con los criterios de la OMC sobre subsidios, ya que no son específicos a un recipiente particular y no afectan a los productores extranjeros de manera adversa. Sin embargo, también hay soluciones; en las negociaciones de subsidios a las pesqueras se ha propuesto que ciertos tipos de subsidios sean declarados prohibidos, que eliminaría la necesidad de demostrar especificidad o efectos adversos.

Libre comercio de bienes compatibles con el clima

Como se señaló anteriormente, APEC ha reducido los aranceles sobre 54 bienes ambientales, y hay negociaciones multilaterales en curso entre 18 miembros de la OMC dirigidos a una lista más amplia. El mandato de la Ronda de Doha también incluye la liberalización del comercio sobre bienes y servicios ambientales.

Si los esfuerzos son eficaces, sería un clásico ganar-ganar: bueno para el medioambiente, ya que la reducción de aranceles contribuiría a la difusión de tecnologías fundamentalmente necesarias de bajo carbono, y buenas para el comercio y la economía, ya que los bienes y servicios pueden ser producidos y comercializados.

Hay dos advertencias a esta hipótesis favorable. En primer lugar, las conversaciones en la OMC no han progresado en gran parte por los desacuerdos sobre lo que debe estar incluido en la lista de productos verdes. Cada país ha estado procediendo como si estuviera en una negociación comercial, buscando ganancias para sus productores nacionales. Si no hay una serie de criterios que definan lo

“verde” que podría orientar a los países en caso de algún desacuerdo, dichas negociaciones tendrían problemas sobre preguntas como: “¿una bicicleta es un bien verde?”.⁹ No existe una definición de “verde” o “ambiental” en la OMC o conversaciones multilaterales. Abordar estas definiciones podría ser un área lista para el respaldo cooperativo.

En segundo lugar, los aranceles sobre muchos productos compatibles con el clima ya están bastante bajos, particularmente en países de altos ingresos que representan algunos de los mayores mercados. Los obstáculos más importantes para el comercio e inversión internacional de dichos productos son las barreras no arancelarias como normativas y estándares nacionales y autorizaciones. Un análisis sobre estos tipos de barreras calculó que el impacto sería en general dos veces más que las barreras arancelarias.¹⁰ En las negociaciones actuales no se está abordando las barreras arancelarias, ni los servicios ambientales que son un complemento fundamental para los bienes ambientales.¹¹ Las turbinas eólicas son ineficaces sin la correspondiente ingeniería,

8 Ivetta Gerasimchuk et al. 2017. *Zombie Energy: Climate benefits of ending subsidies to fossil fuel production*. IISD-Global Subsidies Initiative/Overseas Development Institute Working Paper. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/zombie-energy-climate-benefits-ending-subsidies-fossil-fuel-production.pdf>.

9 Aaron Cosby. 2015. “Breathing Life into the List: Practical suggestions for the negotiators of the Environmental Goods Agreement.” Friedrich-Ebert Stiftung Briefing Paper.

10 UNCTAD. 2014. *Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

11 Camilla Prawitz and Magnus Rentzhog. 2014. *Making Green Trade Happen: Environmental Goods and Indispensable Services*. Stockholm: Swedish National Board of Trade.

sistemas de diseño y otros servicios asociados. Hasta que las negociaciones avancen más allá de los aranceles para cubrir también los servicios ambientales y barreras no arancelarias, su impacto será debajo de su potencial máximo.

Puede ser que lo mejor sería un foro fuera de la OMC para iniciar los debates sobre las barreras no arancelarias que impiden el flujo de bienes ambientales, y modalidades mediante las cuales servicios de comercio pueden ser liberalizados para apoyar esos flujos.

Enfrentar las cuestiones de competitividad

El Acuerdo de París deja a los Estados que decidan su nivel de ambición para abordar el cambio climático, y elijan las medidas que quieren utilizar para lograr esa ambición. Deja abierta la posibilidad para que los Estados impongan costos (como impuestos al carbono) sobre sus productores nacionales que no son impuestos a los productores de sus socios comerciales.

El problema ambiental es que puede producirse una fuga: medidas ambientales nacionales podrían simplemente conducir a un desplazamiento de las emisiones locales a otros países cuando las empresas trasladan su producción, sin algún beneficio ambiental global. El problema económico es la competitividad: las empresas nacionales afectadas podrían trasladarse o perder su cuota de mercado en favor de exportadores de otros países. El problema es bastante agudo para los sectores que tienen costos elevados de energía y producen bienes que son comercializados significativamente como el aluminio y el acero – sectores de altas emisiones y expuestos al comercio (EITE por sus siglas en inglés).

Hasta la fecha, los Estados han afrontado este problema con la exoneración de los costos totales de las regulaciones para los productores de EITE. Esto no es ideal, ya que generalmente son los grandes emisores, y necesitarían señales de precios, y porque los costos de la acción climática son impuestos en mayor medida a otros sectores de la economía.

Algunos han planteado que el problema sea abordado con un ajuste fronterizo de carbono: imponiendo niveles fronterizos en base al contenido de carbono de los bienes importados. El diseño de este régimen tiene la posibilidad de muchas opciones, aunque la mayoría de propuestas implican algún ajuste en función al comportamiento del Estado donde provienen los bienes. Es posible, por ejemplo, plantear una excepción para todos los países que han ratificado el Acuerdo de París, o un ajuste para justificar cualquier impuesto sobre el carbono nacional que paguen los exportadores. De hecho, podría ser posible construir un esquema legal que responda y sea compatible con las reglas de la OMC, aunque para llegar a esa meta se necesitaría un régimen enormemente complejo.¹²

Otros han propuesto una opción más simple: el llamado enfoque club carbono.¹³ En dicho enfoque, los (Estados) miembros se comprometerían a un precio del carbón armonizado a un nivel suficientemente alto para que sea efectivo, pero suficientemente bajo para motivar su afiliación (i.e. menos de \$50/toneladas). El club impondría penalidades a los no miembros en la forma de porcentajes de tarifas uniformes sobre todos sus productos comercializados. Este enfoque es más simple que el ajuste fronterizo de carbono, pero sería probablemente ilegal según la legislación comercial, sin la posibilidad de pasar las pruebas del Artículo XX del GATT sobre excepciones ambientales. Asimismo, negociar un precio de carbono acordado internacionalmente sería un enorme desafío.

12 Aaron Cosbey *et al.* 2012. "A Guide for the Concerned: Guidance on the Elaboration and Implementation of Border Carbon Adjustment." ENTWINED Policy brief No. 3. Stockholm: ENWINED Network. https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/bca_guidance.pdf.

13 William Nordhaus. 2015. "Climate Clubs: Overcoming Free Riding in International Climate Policy." *American Economic Review* 105(4): 1339-1370.

Lo ideal sería un acuerdo internacional sobre cómo hacer frente a cuestiones de competitividad a nivel nacional, de no ser sobre un enfoque básico, al menos sobre los

estándares en base a diversos enfoques, como un acuerdo común sobre metodologías para calcular el carbono emitido en la comercialización de bienes.

Política industrial verde

Como parte de una tendencia que empezó como parte de la respuesta a la crisis financiera de 2008, algunos Estados se han centrado más en apoyar el crecimiento de los sectores de bajas emisiones, apuntando a la captura de cuotas en futuros mercados de bajo carbono y eficiencia energética, con un valor estimado de trillones de dólares.¹⁴ Esto es política industrial verde – el ejercicio tradicional de Estados para reformar sus economías, pero en una dirección verde.

Sin embargo, algunos de los instrumentos más comúnmente utilizados de política industrial verde pueden entrar en conflicto con política ley comercio e inversión.¹⁵ Tal vez los más reconocidos son las tarifas de alimentación para energía renovable que están condicionadas al uso de contenido local. Porque distorsionan los patrones de comercio e inversión, este tipo de requerimientos de contenido local están prohibidos en el Acuerdo de Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio de la OMC, y bajo varios acuerdos internacionales de inversión. Seguramente que las tarifas de alimentación utilizadas también son subsidios prohibidos bajo el SMC de la OMC (aunque la única vez que se presentó la cuestión ante la solución de controversias de la OMC, no hubo decisión).¹⁶ Críticos de tales medidas argumentan que casi nunca apoyan a los productores nacionales competitivos, así que el resultado final es simplemente un logro de objetivos ambientales más costoso. Los proponentes alegan que, si está bien diseñado, pueden funcionar, señalando el uso de dichos instrumentos por la China que promueven con éxito la producción nacional de tecnologías de energía solar

fotovoltaicas y energía eólica. También plantean que, sin la promesa de nuevos empleos, algunas medidas verdes no serían políticamente viables.

Los subsidios –tal vez el instrumento más utilizado de política industrial verde– también pueden tener conflictos con política ley de comercio. Pueden tomar una variedad de formas:

- subvenciones en efectivo o tierras
- trato fiscal preferente
- préstamos en condiciones concesionarias o garantías crediticias
- crédito para exportación
- apoyo a los precios
- regímenes de compra establecidos (por ejemplo, tarifas de alimentación)
- investigación y desarrollo público
- disposición de infraestructura dedicada (por ejemplo, no de uso por el público en general)

Dichos subsidios están prohibidos cuando se vinculan a los requisitos de contenido nacionales. En otros casos, solamente incumplirían con legislación de la OMC si se demuestra que se ajustan a la definición de subsidios de las SMC, incluyendo si son otorgados para un objetivo específico, y si se encuentran que tienen impactos adversos sobre productores extranjeros.

Si bien han habido pocas disputas de la OMC sobre subsidios como política industrial verde, hay muchas acciones que se han tomado conforme a la legislación

14 The Global Commission on the Economy and Climate. 2014. *The New Climate Economy Report*. <http://newclimateeconomy.report/>.

15 Aaron Cosbey. 2017. "Trade and Investment Law and Green Industrial Policy," in Tilman Altenburg and Claudia Assmann (eds.), *Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences*. Geneva, Bonn: UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). pp. 134-152. http://www.un-page.org/files/public/green_industrial_policy_book_aw_web.pdf.

16 WTO. 2013. *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector / Canada – Measures Relating to the Feed-In Tariff Program*. Reports of the Appellate Body. WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R.

sobre medidas comerciales correctivas nacionales, resultando en derechos compensatorios. Miembros de la OMC impusieron tales derechos 17 veces en los sectores de biocombustibles, energía solar fotovoltaica y energía eólica entre 2006 y 2015.¹⁷

No cabe duda que, la política industrial verde, distorsiona los flujos de comercio e inversión; al fin y al cabo su objetivo principal es fomentar a los productores

nacionales de sectores nuevos, a expensas de productores de otros países. Las preguntas claves para los decisores son:

- Si se puede tener éxito en promover la innovación y reducción de costos en tecnologías verdes esencialmente necesarias, y en que circunstancias; y
- Si esa clase de beneficios supera los costos por las distorsiones al comercio e inversión a nivel mundial.

Ley de inversión, transición verde y activos bloqueados

Se señaló anteriormente que, si se quiere alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, solamente una fracción de las reservas probadas existentes del mundo pueden ser aprovechadas/quemadas. Dependiendo de los escenarios que se utilizan en el mundo para iniciar la transición a tecnologías e infraestructuras energéticas nuevas, abandonando el modelo céntrico de combustible fósil actual significaría activos varados de un valor significativo. Trabajo reciente para modelar el impacto del objetivo de 2 grados del Acuerdo de París calcula que los activos de combustibles fósiles inamovibles, conduciría a pérdidas globales entre US\$ 1 y 4 trillones al 2050, la variación dependiendo del comportamiento de los productores de bajo costo frente a la decreciente demanda y los precios.¹⁸

Una consecuencia de estas cifras es que, si se quiere evitar los desastrosos impactos del cambio climático, las leyes y normas nacionales serían eventualmente responsables de los significantes activos de combustibles fósiles varados. Bajo la legislación actual de la mayoría de acuerdos de inversión, esto significaría que los Estados tendrían que pagar por los daños – una obligación que podría impedir una acción necesaria o transferir los cuantiosos costos a los contribuyentes.

Acuerdos internacionales de inversión, colocados en más de tres mil tratados bilaterales, tratados multilaterales o capítulos de inversión en tratados de libre comercio, ofrecen protección a los inversionistas contra ciertos tipos de acciones del estado, como la expropiación sin el debido proceso y discriminación desleal. También confieren a los inversionistas el derecho de exigir un arbitraje vinculante sobre la supuesta mala conducta de parte del estado – arbitraje de diferencias estado-inversionista (ISDS por sus siglas en inglés).

La mayoría de los acuerdos contienen obligaciones del Estado que ofrecen a los inversionistas un trato justo y equitativo o un nivel mínimo de trato. Los tribunales lo han interpretado entre otras cosas, como que las expectativas legítimas de los inversionistas no deben ser violadas por las acciones del propio Estado. Podemos esperar de los inversionistas el argumento de que estos derechos han sido violados cuando una legislación disruptiva convierte sus combustibles fósiles en activos varados. De hecho, ya se están dando estos argumentos:

- *En Rockhopper vs. Italia*, el inversionista argumenta que es una compensación debida por sus inversiones

17 Kim Kappel. 2017. "Options for Disciplining the Use of Trade Remedies in Clean Energy Technologies." ICTSD Issues Paper. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development. <http://www.ictsd.org/themes/climate-and-energy/research/options-for-disciplining-the-use-of-trade-remedies-in-clean>. An additional 29 anti-dumping duties were levied on those sectors in the same period.

18 Jean-François Mercure *et al.* 2018. "Macroeconomic impact of stranded fossil fuel assets." *Nature Climate Change* 8: 588-593. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0182-1>. Las pérdidas son una combinación de pérdidas en el valor del Mercado debido a activos varados e impactos asociados con el PIB/empleo. Las cifras en dólares son el valor actual de pérdidas al 2050, utilizando una tasa de descuento de 10%.

(€30 millones), más futuras ganancias previstas después de que Italia prohibiera la exploración y extracción offshore de petróleo y gas.

- *En Lone Pine Resources vs. Canadá*, el inversionista está reclamando daños de CAD 119 millones luego de que Quebec prohibiera la exploración y desarrollo de petróleo y gas en el Río St. Lawrence.
- *En TransCanada Corp. Vs. USA*, el inversionista reclamó daños de USD 15 billones después que Estados Unidos rechazó la aprobación de un oleoducto desde las arenas petrolíferas de Canadá hasta las refinerías en Estados Unidos, en parte debido a motivos de cambio climático.¹⁹

- *En Vattenfall vs. Alemania (II)*, el inversionista argumenta que la compensación debida es de €1.4 billones después de la fase disruptiva de Alemania en el abandono de la energía nuclear.²⁰

En todos estos casos, se argumentó que no se había brindado un trato justo y equitativo a los inversionistas. Mientras que la exposición actual a dichos reclamos es limitada, se espera que la acción climática necesaria para lograr los objetivos de Acuerdo de París resultaría en un aumento de responsabilidad estatal. Es fundamental que se aborde esta inquietud en el proceso de transición a una economía verde de manera justa y gestionada.

19 El arbitraje fue suspendido cuando la administración nueva de Estados Unidos aprobó el proyecto.

20 Este arbitraje no es por las regulaciones que podrían convertir los combustibles fósiles en activos varados. Sino los argumentos legales contra el derecho disruptivo, en función de consideraciones ambientales, son idénticos.

4. EL AVANCE EN LA COOPERACIÓN

Cabe la consideración de algunos temas prácticos sobre vías disponibles para la cooperación de cuestiones de comercio y cambio climático. En primer lugar, durante los próximos años se verá un aumento en la adopción de medidas unilaterales relacionadas con el comercio. Esto se debe en parte a la naturaleza voluntaria de los compromisos del Acuerdo de París. La ratificación del Acuerdo de ninguna manera implica que las partes acepten las contribuciones nacionales determinadas de partes miembros como “adecuadas”, y no necesariamente protege a las partes del uso de medidas como ajustes fronterizos de carbono. Esto se debe a que sabemos que la suma de esfuerzos prometidos mediante las contribuciones nacionales determinadas del Acuerdo de París, en realidad no nos lleva al objetivo de 2-grados; en realidad, los compromisos actuales nos harían llegar sobre los 3 grados de calentamiento.²¹ Esta realidad aumentaría la tensión sobre muchos puntos de interés planteados anteriormente.

Dicho esto, es improbable que la CMNUCC sirva como un foro de cooperación de políticas sobre cuestiones económicas como el comercio. El Artículo 3.5 de la Convención compromete a las partes a evitar medidas comerciales relacionadas con el clima que implican la discriminación arbitraria e injustificable o restricciones encubiertas sobre el comercio internacional. Más allá de ese compromiso, no hay un aparato institucional o el apetito dentro del régimen climático para dictar la forma de las políticas y medidas nacionales relacionadas con el clima, o recomendar cambios a la legislación o políticas de comercio e inversión a nivel nacional e internacional.

En segundo lugar, el sistema multilateral de comercio está severamente limitado en su habilidad de acomodar temas nuevos como el cambio climático. Las negociaciones

de la Ronda de Doha de la OMC han estado paralizadas durante muchos años, sin un acuerdo de cómo seguir adelante. Asimismo, la OMC enfrenta otras cuestiones sistemáticas críticas que exige la atención inmediata de sus miembros.²²

En tercer lugar, hay más espacio para encontrar soluciones innovadoras a nivel de acuerdos regionales y bilaterales de comercio e inversión. Estos siempre han servido como un tipo de laboratorio para nuevos enfoques sobre varios temas, y muchas de las soluciones se han convertido en convención. El paso de algunos miembros de la OMC hacia la negociación de un acuerdo de bienes ambientales se inició por el éxito de la APEC persiguiendo el mismo objetivo. Nuevos acuerdos internacionales de inversión continúan innovando, y los resultados están encontrando su camino hacia las renegociaciones o renovaciones de acuerdos existentes.²³

Finalmente, podría haber un papel importante para que los grupos como la G20 sigan explorando cuestiones clave y busquen soluciones de cooperación. El *Plan de Acción Climática y Energética para el Crecimiento de Hamburgo*, abarca una cantidad de esfuerzos importantes para avanzar con la acción climática – esfuerzos que dependerán de la buena coordinación de políticas climáticas y de comercio para ser exitosos: un marco seguro y confiable para la transición al sector energético, promoviendo eficiencia energética, incrementando la energía renovable y otras fuentes energéticas, logrando el acceso a servicios energéticos modernos y sostenibles para todos y subsidios a los combustibles fósiles. Por ejemplo, un grupo Sherpa que estudie el comercio y cambio climático puede considerar como el G20 dentro de su mandato y capacidad podría contribuir a la coordinación necesaria para lograr los objetivos

21 UNEP. 2017. *The Emissions Gap Report 2017*. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi.

22 Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer, and Jeffrey J. Schott. 2018. “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures.” Peterson Institute for International Economic Policy Brief. <https://piie.com/system/files/documents/pb18-5.pdf>.

23 UNCTAD. 2017. “Recent Policy Developments and Key Issues,” Chapter 3 of UNCTAD *World Investment Report 2017*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2017ch3_en.pdf.

propuestos en esas y otras áreas. Dada la relación variada entre el comercio y cambio climático, las acciones apropiadas serían variadas, desde compromisos de mayor alcance, hasta esfuerzos facilitadores como el proceso de revisión por pares de subsidios a combustibles fósiles, hasta declaraciones de apoyo para acciones en otros foros.

Cualquier papel del G20 en esta área necesitaría estar más enfocado en las áreas susceptibles al progreso, a través del modo de gobernanza particular del G20. Dada la naturaleza de los temas involucrados, la cooperación con otras agencias y grupos de interés sería la clave del éxito.



EKLA
Programa Regional Seguridad
Energética y Cambio Climático
en América Latina

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
**Programa Regional Seguridad Energética y Cambio
Climático en América Latina (EKLA)**

Dirección fiscal: Av. Larco 109, Piso 2, Miraflores, Lima 18 - Perú
Dirección: Calle Cantuarias 160 Of. 202, Miraflores, Lima 18 - Perú
Tel: +51 (1) 320 2870