

COMENTARIOS AL ARTÍCULO “COMERCIO Y CAMBIO CLIMÁTICO: VÍNCULOS CONCEPTUALES Y DE REGULACIÓN INTERNACIONAL” DE SEBASTIÁN HERREROS

Roberto Bouzas *

El trabajo de Sebastián Herreros ofrece una presentación exhaustiva y muy informativa de los múltiples aspectos involucrados en la relación entre cambio climático y comercio y su impacto potencial sobre las economías de la región. Por razones de economía de espacio y tiempo voy a concentrar mis comentarios en tres puntos abordados por el trabajo y que considero particularmente claves, procurando contribuir con una interpretación complementaria a la de Sebastián. Mi primer comentario se relaciona con la caracterización de las tendencias prevalecientes en el proceso de construcción del régimen internacional de cambio climático. Mi segundo comentario procura identificar algunas implicaciones de dichas tendencias para el comercio internacional y para el régimen que lo regula. Finalmente, mi último comentario se refiere a los desafíos y oportunidades que el tema plantea para la cooperación de los países de América Latina.

I. ¿Hacia un régimen de cambio climático “descentralizado”?

El director general de la OMC, Pascal Lamy, ha afirmado en reiteradas ocasiones que una relación armónica entre cambio climático y comercio exige como pre-requisito “un verdadero consenso global (...) sobre cómo enfrentar el tema del cambio climático”¹. Esto debería servir, a su vez, para orientar otros instrumentos multilaterales como la OMC. Según su visión, hasta que ello no ocurra los miembros de la OMC “seguirán teniendo visiones diferentes acerca de lo que el régimen de comercio internacional puede y debe hacer en este campo”², alimentando la emergencia de conflictos en el tratamiento del tema. No hay duda que el cambio climático genera enormes externalidades globales cuyo tratamiento apropiado idealmente requeriría de la cooperación multilateral. Sin embargo, en temas complejos y multidimensionales el potencial de parálisis de los procesos multilaterales es muy elevado debido al alto nivel de ruido que genera la existencia de múltiples participantes con intereses diferentes y capacidad de veto. En la práctica, el desarrollo del régimen internacional de cambio climático se ha convertido en un ejemplo paradigmático de los obstáculos que enfrenta el desarrollo de disciplinas multilaterales en áreas complejas y multidimensionales.

El cambio climático puede verse como el resultado de una enorme “falla de mercado” de carácter global cuyo tratamiento requiere de acciones públicas cooperativas. Pero el desarrollo de iniciativas públicas cooperativas enfrenta varios obstáculos. El primero es el estrecho vínculo que existe entre el cambio climático y la emisión de gases de efecto

* Profesor plenario de la Universidad de San Andrés e Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

¹ www.wto.org/english/news_e/news09_e/dgpl_29jun09_e.htm

² *Ibid.*

invernadero (GEI), consecuencia del patrón energético dominante basado en el uso extensivo de hidrocarburos. El segundo obstáculo se asocia con la incertidumbre sobre el impacto económico del cambio climático, su distribución en la comunidad internacional y la identificación y evaluación de posibles trayectorias alternativas. Un tercer obstáculo proviene del hecho de que las acciones de mitigación por lo general se acompañan de grandes transferencias internacionales e inter-generaciones de recursos, lo que constituye en sí mismo una importante fuente de divergencias. Finalmente, el tema se caracteriza por las asimetrías en la responsabilidad histórica, en los niveles actuales de emisión y en los efectos y recursos económicos e institucionales para enfrentar sus consecuencias. Como el propio Sebastián Herreros lo muestra en su presentación, quince países contribuyen con el 80% de las emisiones y nueve con más de dos tercios. En resumen, todos estos obstáculos sugieren que el proceso de construcción de un régimen internacional de cambio climático probablemente ocurrirá de manera más o menos “descentralizada” o como resultado de un ejercicio cooperación más o menos “inducido” (en el que se echará mano tanto a incentivos como a penalidades unilaterales).

Esta conclusión no debiera sorprender cuando se analiza la historia de otros regímenes internacionales exitosos, como el del GATT-OMC.³ En efecto, en su origen el GATT fue un club bastante reducido de miembros con visiones relativamente convergentes (*like minded countries*) que fue progresivamente expandiendo su membresía y su cobertura regulatoria. A medida que el régimen avanzó en ambos planos también fue reduciendo su eficacia para alcanzar nuevos acuerdos sustantivos sin modificar los arreglos institucionales y los procesos de toma de decisiones heredados de la etapa fundacional.

En verdad, el desafío de construir un régimen internacional de cambio climático parece bastante más complejo que el de establecer un conjunto de reglas que regulen el comercio internacional. En primer lugar, en materia de cambio climático resulta más difícil evaluar pérdidas y ganancias que en el campo del comercio internacional (especialmente si lo que se negocia es el acceso al mercado de bienes, como ocurrió en la etapa fundacional del GATT). En segundo término, tampoco resulta tan evidente la idea de que –aún sin intervenciones compensatorias- se trata de un juego de suma positiva. Finalmente, el régimen de cambio climático se encuentra en formación en un período donde las hegemonías y los liderazgos están más diluidos en comparación con las primeras décadas de la segunda posguerra.

Todos estos condicionamientos parecen haber quedado claramente en evidencia en las últimas reuniones ministeriales de la UNFCCC, en las que acabó prevaleciendo un enfoque *bottom-up* basado principalmente en compromisos voluntarios (NAMAs) e incentivos descentralizados. Este enfoque es prácticamente la contracara del procedimiento *top-down* que intentaba imponer compromisos exigibles y que hasta ahora dominó la trayectoria de la UNFCCC. La práctica confirmación de que no habrá compromisos de reducción de las

³ Para un análisis de los obstáculos para un acuerdo global sobre cambio climático véase Stern, N., *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge, Reino Unido y New York, Cambridge University Press, 2007. Sobre dichos obstáculos y la experiencia histórica véase también Victor, D., *Global Warming Gridlock*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2011.

emisiones significativos después de 2012 (cuando expira la primera fase del Protocolo de Kyoto) también refuerza la perspectiva de un régimen más descentralizado que el que estaba implícito en las negociaciones originales en la UNFCCC.

II. Implicaciones para el régimen de comercio internacional

La tendencia hacia un régimen descentralizado de cambio climático implica que muy probablemente no habrá un marco general que coordine los instrumentos de política nacionales que eventualmente se adopten en campos clave como la mitigación. Como lo señala Herreros en su presentación, la mitigación del cambio climático puede promoverse básicamente a través de tres tipos instrumentos no excluyentes, a saber: (a) mecanismos que permitan internalizar los efectos de la externalidad que se encuentra en la base del problema (por ejemplo a través de la aplicación de impuestos a las emisiones o del establecimiento de mercados de emisiones); (b) subsidios a la producción y/o al uso de bienes y tecnologías bajos en emisiones, y (c) la regulación (ya sea en la modalidad de normas obligatorias o estándares voluntarios).

En la práctica, los países que han puesto en marcha políticas para alentar la mitigación han utilizado estos instrumentos (y muy probablemente lo seguirán haciendo) de manera simultánea, aunque no necesariamente con la misma intensidad. El punto relevante desde el punto de vista del comercio internacional es que todos ellos tienen el potencial de entrar en conflicto con las reglas del régimen multilateral de comercio. Por una parte, si se recurre a medidas de internalización de la externalidad, es muy probable que éstas deban acompañarse de acciones que aseguren un tratamiento similar a los productos importados. Previsiblemente estas medidas serán el resultado del intento por evitar la esterilización de los efectos de las políticas nacionales de mitigación a través de la llamada “fuga de carbono”), de las presiones para proteger la competitividad y el empleo, y de la decisión de crear incentivos para alentar la participación en un régimen más descentralizado. De hecho, todas las propuestas que trató el Congreso de Estados Unidos en los últimos años contemplaban la posible aplicación de medidas de ajuste en frontera a partir de cierto momento en el tiempo, al igual que la Directiva de la Comisión Europea de diciembre de 2009 (a partir del momento en que los permisos de emisión comiencen a subastarse y dejen de distribuirse en forma gratuita).⁴

Los subsidios, por su parte, pueden estar dirigidos a enfrentar fallas de mercado y, en este sentido, estar justificados en argumentos de eficiencia. Sin embargo, también pueden distorsionar la producción y el comercio causando daño a productores locales. A pesar de que han recibido menos atención en el debate público que las medidas de ajuste en frontera, los subsidios son un tema de relevancia actual por cuanto ya existen importantes programas de subsidio (por ejemplo al uso y desarrollo de energías alternativas) vigentes en muchos países industrializados. A éstos debe sumarse la asignación gratuita de derechos de emisión en aquellas jurisdicciones en que funcionan mercados de emisiones. El *European Trading*

⁴ Para un análisis más detallado véase, S. Aguilar, R. Bouzas y A. Molinari, “Cambio climático y comercio internacional: algunas implicaciones para América Latina”, *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 50 núm. 197, abril-junio 2010, pp. 33-57.

System de la Unión Europea, por ejemplo, ha incluido desde su lanzamiento un componente de subsidio en la medida que asigna gratuitamente parte de los permisos de emisión que administra.

Finalmente, las normas obligatorias y los estándares voluntarios también son potencialmente problemáticos y su uso se ha expandido en los últimos años. Las normas de eficiencia energética o los estándares sobre emisiones (como el etiquetado de “huella de carbono” son ejemplos en esa dirección. En particular, las normas técnicas que intentan asegurar un balance positivo de emisiones han tenido un importante desarrollo en el mercado de biocombustibles, el que ha crecido exponencialmente en los últimos años. Si bien este objetivo parece razonable, los efectos pueden resultar distorsivos como consecuencia de una aplicación discrecional o alentada por otras motivaciones.

Un aspecto importante a considerar es que el grado de desarrollo de las regulaciones que gobiernan cada uno de estas disciplinas y la eficacia de los mecanismos de *enforcement* de cada uno de ellas es bastante heterogénea. Esto se suma a un contexto en el que el régimen de comercio internacional comienza a mostrar ciertos límites en la eficacia de su formato institucional. Si la probabilidad de la “solución óptima” demandada por Pascal Lamy es baja, ¿es razonable esperar en su lugar que los miembros de la OMC muestren interés por desarrollar una negociación dentro de ese organismo como lo sugiere la presentación de Sebastián Herreros? Mi respuesta se inclina por la negativa. Si bien es cierto que la OMC puede jugar un papel en materia de transparencia, las dificultades para ejercerlo en relación a las medidas de política que se adoptaron con posterioridad a la crisis de 2008 sugieren que éste será necesariamente un camino accidentado. La asignación de ayuda para el comercio “verde” también podría también resultar en una fuente de conflictos, dada la previsible asimetría en las demandas y prioridades de los distintos miembros.

En síntesis, dadas las actuales condiciones no parecería haber mucho fundamento para ser optimista acerca del papel que podría cumplir la OMC adelantándose a los acontecimientos en este campo. Tampoco resulta claro cuál sería el interés de los miembros por promoverlo, frente a la evidente dificultad de negociar un acuerdo comprensivo de cambio climático.

III. Desafíos y oportunidades para América Latina

El tema de cambio climático es importante para la región por varias razones. En primer lugar por sus potenciales consecuencias, dado que prácticamente todas las regiones del hemisferio (pero especialmente las áreas tropicales) podrán verse afectadas negativamente. En segundo lugar, porque si bien la región emite en promedio bastante menos que los países de la OCDE, sus emisiones son mayores que el promedio mundial (10 *versus* 6.7 toneladas *per capita*) y el de otras regiones en desarrollo. Esto también se refleja en el hecho de que su participación en las emisiones mundiales es más alta que en la población y el producto (12.7% *versus* 8.5% y 8.7%). En tercer lugar, porque el aumento de la población y el producto harán que las emisiones relacionadas con la energía crezcan, aumentando la contribución de la región al problema del calentamiento global. Finalmente, porque la región es el principal reservorio de bosques tropicales (cuya conservación es un

objetivo importante en las prácticas de mitigación y cuya destrucción aumenta notablemente las emisiones) y su patrón de exportaciones es relativamente intensivo en emisiones.

Sin embargo, la heterogeneidad que caracteriza al escenario global también se reproduce en el ámbito regional. Así, mientras que Trinidad y Tobago dobla el promedio de emisiones *per capita* de la OCDE (27.4 contra 13.8 toneladas), El Salvador y Costa Rica emiten menos de un 15%. Los tres mayores emisores de la región también son muy heterogéneos: Brasil emite 15.3 toneladas *per capita*, en comparación con 9.3 en el caso de la Argentina y 6.6 en el de México. Brasil por sí solo es responsable por el 6.6% del total de las emisiones mundiales (cuando se computan los efectos del cambio en el uso de la tierra) y por la mitad de las emisiones de toda la región. Los impactos naturales también son diferenciados (y más adversos) en las zonas tropicales, la selva amazónica y las áreas cuyo abastecimiento de agua depende de los glaciares.

La sensibilidad de la canasta exportadora de los países de la región a medidas de ajuste en frontera también es heterogénea. En diciembre 2009 la Comisión Europea listó 164 sectores y subsectores expuestos a un riesgo significativo de “fuga de carbono”. Tomando en consideración sólo los sectores que pueden sufrir aumentos de costos y están expuestos comercialmente o sólo pueden sufrir aumentos de costos (29 sectores), una estimación para una muestra de 10 países de América Latina y el Caribe concluye que mientras que algunos de ellos pueden verse potencialmente muy afectados (como Jamaica 88.2%, Chile 49.6%, Colombia 51.3%, Venezuela 41.8), otros lo son bastante menos (como Brasil 13.7% y México 10.5%).⁵

Finalmente, la región también es heterogénea en recursos y en capacidad para aprovechar las oportunidades: por ejemplo, Brasil y la Argentina han sabido aprovechar las oportunidades en el sector de biocombustibles y el trabajo de Herreros también menciona otros casos, como el aprovechamiento del Mecanismo de Desarrollo Limpio o de fondos y fideicomisos de asignación específica.

En este contexto cabe preguntarse cuál es el aporte concreto que puede hacer la coordinación regional. No hay duda que la región en su conjunto podría derivar beneficios potenciales del acceso a ciertos bienes públicos como el conocimiento o la información o a bienes y servicios sujetos a indivisibilidades. Sin embargo, aún en estos campos es posible que las posibilidades de cooperación sean mayores a nivel sub-regional que para la región como un todo. A nivel sub-regional existen indivisibilidades geográficas que generan externalidades en el uso del conocimiento científico (como los modelos de cambio climático, los criterios de sostenibilidad, las metodologías de cálculo de la huella de carbono, etc). Este potencial de cooperación se refuerza a nivel bilateral, por ejemplo en el campo de la estandarización y la certificación, donde es posible aprovechar complementariedades e intereses compartidos entre países con agendas convergentes o desarrollar iniciativas de asistencia técnica y transferencia de conocimiento. En síntesis, en

⁵ Véase I. Jegou, “Latin America and the Specter of Border Carbon Adjustments”, version preliminar, 2010, Ginebra, ICTSD.

materia de cambio climático el campo de cooperación en la región parece tener una naturaleza más puntual y localizada preferentemente en el ámbito sub-regional y bilateral, debido a los condicionantes estructurales de la heterogeneidad. Esta diferenciación probablemente se hará aún mayor si el régimen de cambio climático efectivamente sigue una trayectoria de desarrollo *bottom-up*, tal como sugerimos en nuestro primer comentario.